Department of Indian Affairs and Northern Development
Corporate Services
Departmental Audit and Evaluation Branch

Prepared by:

Beverley Clarkson
Senior Evaluation Manager
and
Joanne Rigon
Evaluation Research Assistant

Assisted by:

T.K. Gussman & Associates
Ekos Research Associates Inc.
Diane Elliott, Research Assistant

DIAND's Consultation Practices: Departmental Overview

Project 95/14
June 1998

101-01651/

Preamble

This report describes how DIAND has carried out a major commitment to consult with the constituencies it serves; using 1995-1996 as a base year as consultation became a higher priority for the department. Aboriginal and Northern peoples and the Government of Canada have put a priority on forging a new relationship and since the resulting partnership has become a way of doing business, this report is to some extent caught in a time warp.

However, it demonstrates that the department has undertaken a myriad of activities to meet this priority, and shows from the departmental perspective, how this occurred.

The department has not adopted a national policy, single definition or set of department-wide principles on consultation. Rather, new approaches are appearing, mainly in regions, where relationships between governments and communities are evolving to accommodate the transition to self-government.

This report identifies many departmental activities in recent years and develops some models which provide a starting point to understand the consultative process and to generate discussion with our partners about DIAND's approach to building a new relationship with First Nations, Inuit and Northerners.

Table of Contents

Page

Executive Summary i

Section 1 - Introduction 1
- Purpose of the Report 1
- Need for the Overview 1

Section 2 - Issues and Approach 2
- Approach 2
- Issues 2
- Scope of the Overview 3
- Methodology 3

Section 3 - Key Findings 6
- Introduction 6
- Summary of Financial Aspects of Consultation 7
- DIAND Consultation Practices 9
- DIAND's Consultative Approach 20
- Literature Review And Theoretical Perspective 22
- Other Federal Activities 25

Section 4 - Consultation Models 27
- Consultation Models and Practices 27
- Emerging Models 31

Section 5 - Discussion of Issues 33
- Issue 1: Departmental Consultation Practices 33
- Issue 2: Clarity of DIAND Consultation Objectives 36
- Issue 3: Resources Allocated To Consultation 36
- Issue 4: Aboriginal Support for DIAND Consultation Practices 37
- Issue 5: Best Practices and Lessons Learned 38

Section 6 - Conclusions 40

Annex
- Terms of Reference

Acronyms

AES -	Arctic Environmental Strategy
AFN -	Assembly of First Nations
AROP -	Aboriginal Representative Organization Program
CAP -	Congress of Aboriginal Peoples
CCMD -	Canadian Centre for Management Development
CWT -	Consultation Work Team
CYFN -	Council of Yukon First Nations
C & PD -	Consultation and Policy Development
DAEB -	Departmental Audit and Evaluation Branch
DAEC -	Departmental Audit and Evaluation Committee
DAP -	Developmental Assessment Process
DIAND -	Department of Indian Affairs and Northern Development
EMS -	Expenditure Management System
FMS -	Financial Management System
FSO -	Funding Service Officer
IAD -	Intergovernmental Affairs Directorate
ITC -	Inuit Tapirisat of Canada
MNC -	Metis National Council
NAFC -	National Association of Friendship Centres
NCC -	Native Council of Canada
NWAC -	Native Women's Association of Canada
O&M -	Operations and Maintenance
PTO -	Provincial / Territorial Organizations
RCM -	Responsibility Centre Manager
RDG -	Regional Director General
SPPD -	Strategic Planning & Policy Direction
VCC -	Vote Control Code

Executive Summary

This report is an overview of the Department of Indian Affairs and Northern Development consultation practices, and presents a general description of consultative activity undertaken mainly in 1995-1996. This overview was originally intended to serve as the first phase of an evaluation which would then be undertaken jointly with First Nations, Inuit and Northerners. The second phase has been superseded as the department has rethought its relationships and partnerships that have become the accepted way of doing business as promised in *"Gathering Strength"*. However, this report serves as an important information base which supports the continued building of new partnerships.

The principal topics covered in this report are the following:

- the nature of consultation activity carried out across the department;
- the clarity and consistency of departmental objectives and their relationship to overall government objectives; and
- best practices and possible alternatives.

In addition, this overview develops a lexicon of consultation terms and concepts; and identifies lessons learned and best practices from other government departments as a basis for future considerations.

The review of departmental consultation practices involved identification of some recent departmental activities through a combination of over one hundred interviews, reviews of the literature and other documents. In addition, interviews were conducted with representatives from eleven other federal departments who have major consultation roles to identify what else is happening across government.

The findings indicate that there are substantial consultation activities occurring at all levels in the department for different purposes. Consultation as a means of establishing a dialogue or forum for discussion with our partners, has become an expected way of doing business among departmental officials, and thus is regarded among managers as a sound management practice as opposed to a program in its own right. The value of these efforts relates to the extent to which the initiatives they support achieve desired objectives.

About $3.8 M was allocated directly to consultation in 1995-1996. Many officials believe this to be a conservative estimate of the department-wide investment in consultation and consultation-like activities. However, consultation components are often an implicit factor of the many and often multi-year initiatives across the department, and as such it is difficult to summarize.

In regions, new organizations representing First Nations, such as the Atlantic Policy Congress and the Alberta Summit are emerging with whom regional officials are establishing working relationships. These relationships seem to be very much in keeping with senior direction to strengthen partnerships expressed in the current DIAND Framework for Action plan, and the new direction expressed in *"Gathering Strength"*, yet there is no explicit departmental policy or directive which guides consultation. One advantage of this approach has been the development of flexible strategies in the various regions and sectors to meet diverse needs. A disadvantage has been the lack of a consistent set of principles and the sharing of best practices across the department.

There is a high profile in government on public consultation - in 1997-1998, the Institute on Governance hosted a senior round table of discussions on citizen participation in public policy making; Environment Canada has developed a new and much admired consultation policy with a special Aboriginal component; the Privy Council Office in 1997-1998 hosted an Interdepartmental Discussion meeting on First Nations consultations where DIAND was asked for ideas and models of how to consult.

This overview also proposes a classification of consultation activities by purpose- ie. devolution, policy, new strategies, fact finding, corporate, and ad hoc/problem solving. There is also consideration of some distinct approaches as beginning models; for example, the " blank-page approach", government-led initiatives, negotiation, partnership, and information- sharing. The level of openness and lack of restriction have to do with such factors as statutory obligations, pre-existing conditions, needs of participants and so on.

The results of this overview reflect the widespread nature of consultative efforts at DIAND. While no recommendations are made in this report, the information presented should assist departmental officials in the design of future consultative and partnership development efforts.

Section 1 - Introduction

Purpose of the Report

This report summarizes the findings of an overview study which was intended to serve as the starting point for an evaluation of DIAND consultation practices in 1995-1996. It focusses on describing departmental consultation activities, including highlights for those of other departments, for consultations with First Nations, Inuit and Northerners. The intended evaluation has been deferred in view of major new partnership initiatives.

Need for the Overview

Consultation is an area of increasing importance in how government interacts with its citizens, and significant activity is occurring across departments to implement consultative policies and refine current practices. DIAND is seen by other departments as a leader in using various consultative approaches with First Nations, Inuit and Northern Peoples to achieve devolution and self-government objectives, most recently expressed in the department's framework for action.

Nevertheless, there is much confusion about the meaning and implementation of consultation among various participants involved. In the past, DIAND was perceived as not acting in good faith in its approach to consultation, and despite increased emphasis on openness and joint undertakings in recent years, this perception may continue to some degree. Consequently, prior to launching a significant study of consultation practices of the department, the Departmental Audit and Evaluation Branch undertook to develop a clear understanding of how the term is used within the department, the scope of activities undertaken under the consultation rubric, the lessons to be learned from best practices, and greater precision on the issues.

Approach

Initially, this project was to be an evaluation of the Departmental Consultation practices to be conducted in two phases. Phase I was to identify the nature and scope of consultation activity as well as examine the underlying rationale. In the absence of a formal policy or program, no departmental overview existed. It has been necessary to create one to prepare for the evaluation of effectiveness and best practices with First Nations, Inuit and Northerners.

Initially, Phase I was expected to be a brief documentary exercise. However, collecting information proved difficult and a number of efforts were made over the past year to identify, understand, categorize and document the vast and diverse range of consultation activities occurring across the department. In the end, it was impossible to fully account for all the activities although a sample of activities was reviewed. Considerable progress has been made in identifying the types of consultation initiatives and activities that take place in the regions and headquarters as well as the funding systems and resources that support them.

As a result of an executive decision regarding the development of a partnership approach, it was decided that the second phase of this study would be deferred.

Issues

The initial evaluation Terms of Reference, approved September 25, 1995, specified five key issues to be addressed:

1. What consultation activities are carried out across the department? Are they clearly defined? Are they delivered in a consistent manner? Have they changed in the last five years?

2. Are DIAND consultation objectives clear and consistent with departmental and government policy? Are these objectives being met?

3. What departmental resources are allocated to consultation? How do they compare with other departments? Is consultation being delivered in a cost-effective manner?

4. Do First Nations support consultation as practised by DIAND? What aspects are effective from their perspective? Which are not?

5. What best practices exist as models for future consultation? Are there better ways for the department to achieve its objectives? What lessons can be learned from consultation practices of other departments?

In addition to these issues, the Departmental Audit and Evaluation Committee (DAEC) requested that the evaluation provide: a consistent lexicon related to future consultations; identify how resources are linked to the receipt of intended deliverables; and identify lessons learned from other departments' Aboriginal consultations, as well as best practices to provide guidance for future consultations.

Scope of the Overview

This overview involved several research components which are summarized in this report. The state of current knowledge on the subject of consultation was investigated through a literature review, and identification of contemporary government activity. Approaches used across the department were profiled, specific cases were examined with a view to determine the elements of effective consultation models, and several attempts were made to account for resource allocation.

The evidence collected primarily responds to issues 1 through 3 and 5, since additional information was to be collected to address them in Phase II. This overview does not address the issue of cost-effectiveness, identified in issue 3, nor does it deal with the perspectives of First Nations or northerners on DIAND consultation practices.

Theoretical consultation practice from the literature including a generic model is identified. The experience of other departments is described in particular with reference to First Nations. A series of observations is presented in relation to each issue from this information.

Methodology

This section describes the methodologies used to collect information . The results are presented in Section Three.

Literature Review and Theoretical Model

This review identifies the main themes in the literature and provides examples of good modern practice. In particular, a generic model developed by the *Canadian Centre for Management Development* (CCMD) reflects a continuum of approaches to consultation available to public sector organizations which range from unilateral presentation to a passive audience to full partnerships and devolution of authority.

Consultation Activities of Other Federal Departments

Eleven departments known to have consultation initiatives involving Aboriginal peoples were contacted regarding their activities. The departments include Heritage Canada, Environment Canada, Health Canada, Fisheries and Oceans, Justice Canada, Corrections Canada, Industry Canada, Revenue Canada, Canada Mortgage and Housing, and the Privy Council Office. Their experiences were summarized based on anecdotal reporting and available data, and may not fully represent a comprehensive picture of the various departmental positions.

Overview of Departmental Practices

Regional and headquarters consultation undertakings in 1995-1996 were profiled through a combination of file reviews and over 100 interviews with various program authorities and funding service officers. A basic description of approaches to consultation was prepared for each region. These profiles are essentially a "snapshot" of the different ways departmental officials have responded to the need to consult.

Financial Information Gathering

While consultation is a specific budget entity, it may be included in other budgets for various initiatives undertaken together with First Nations, Inuit and Northerners. In order to obtain ball-park estimates of this level of effort, attempts were made to identify and collect information from over one hundred departmental officials on consultation related expenditures.

In the first attempt, various regional and departmental officials were approached to identify, from their activities and initiatives, components and/or processes which they believed were consultative. The majority of responses indicated that departmental officials employed various consultation approaches in conducting business, although they had no formal or "prescribed" means of assigning costs to them.

An initial examination was also made of the department's financial management system in 1995-1996, focussing mainly on expenditures. With the assistance of the Finance Branch and the Policy and Strategic Direction Sector, a series of data "runs" were conducted on vote control codes (VCC) which record consultation expenditures (e.g. VCC 375 captures all C&PD expenditures). Officials indicated that the results represented incomplete information on consultation expenditures.

To fill in the gaps, several individuals were asked to estimate the magnitude of consultation activities and reconcile them as much as possible with the financial management system. Although further expenditures were described for some initiatives, it is still the officials' view that these figures could still not reflect the level of effort committed and, any guesses could misrepresent what was actually happening. The prevailing view is that consultation is simply included in the department's way of doing business and as such is not measurable as a separate entity. Accordingly, rather than attempt to present an incomplete and misleading tally, any expenditures identified for specific initiatives will be presented as examples in the appropriate section of this report.

Section 3 - Key Findings

This section presents the main findings from the information collected in this study. These findings are based on information provided by departmental officials, reviews of statistical, financial and documentary reports and files, and are analysed in relation to the evaluation issues 1, 2, 3 and 5 as initially planned for.

Introduction

Consultation has never been a formal program entity at DIAND, and as a result, there is no single operating definition nor is there any central or clear source for consultation funding. Departmental officials have at times attempted for the sake of clarity to define consultation. However, the act of defining was seen as unduly restrictive at a time the department was working hard to change its operations from a direct program delivery system to a funding body with policy and accountability roles. In addition, Aboriginal constituents seemed to feel that flexibility was an essential test of departmental credibility and willingness to change, and so the attempts to create a standard definition were abandoned. Managers have tried to fulfill the requirement to obtain Aboriginal input through whatever means they deem appropriate, and have broad leeway to define and fund opportunities for involvement (refer to discussion of consultation continuum in Section 4).

Funds are required for Aboriginal peoples to be able to meaningfully consult with government on the vast array of issues as the department devolves. The department has a number of mechanisms that allow the following: a **Core funding** budget which supports organizations; a **Consultation and Policy Development** (C&PD) funding budget which is allocated annually to regions from headquarters to support specific initiatives; consultation funding under **C&PD authority** where managers use this vote control code (VCC 375) to account for consultation spending; and flexible use of **program funds**, which may or may not reflect a consultation component. Funds are usually provided as a package and a way of doing business. Funds are not usually broken down into components, nor is there a standard definition of the term. Thus, it is not possible to reasonably estimate what proportion is directed just for "consultation" on a department wide basis.

Summary of Financial Aspects of Consultation

DIAND Consultation Expenditures: Principal Findings

Departmental spending on consultation is likely to be much larger than what is actually recorded in the Expenditure Management System (EMS).

There are two important reasons for concluding that the Expenditure Management System is constrained from yielding a full picture of the cost of DIAND consultation activities. First, activities related to consultation are not exclusively recorded as "consultation". Second, the departmental accounting system was designed to record specific program expenses such as education, housing or social development, as opposed to monitoring and tracking specific "activities" such as planning, policy development or consultation.

The same reasoning leads to a conclusion that "consultation" activity throughout DIAND headquarters and regions is most likely greater than what is officially recognized under traditional consultation budgets.

In planning how to resource and prioritize their activities, it would seem that both Aboriginal peoples and DIAND would benefit from clear reporting on the allocation of funds. With an enhanced ability to relate spending to specific consultation activities, Aboriginal peoples and DIAND would be better positioned to identify the most efficient approaches and activities to achieve mutually-recognized goals.

On the other hand, there would be costs to generate this information related to the enhancement of the department's accounting systems. In addition, a significant cost to consultation is the time of departmental employees and that of their Aboriginal counterparts which is very difficult to quantify. Further study would be required to determine whether the costs of generating better cost data on consultation would justify the benefits.

Detailed Discussion of Consultation Expenditures

The financial management systems were queried for available information on all identifiable funding directed to consultation.

Table 1 presents the planned budget for Consultation and Policy Development (C&PD) funding in 1995-1996, broken down by regions according to the department's financial records. For headquarters and all regions, the C&PD Budget totalled $3.8M.

Table 1: C&PD Planning Budget for 1995-1996	
Region	**C&PD Budget**
HQ	0
Atlantic	199,890
Quebec	306,000
Ontario	664,740
Manitoba	429,660
Saskatchewan	514,350
Alberta	269,100
British Columbia	1,050,750
Yukon	176,740
Northwest Territories	192,420
TOTAL	**$3,803,650**

In addition to the C&PD budget, it is known that core funding also provides organizations with a base of support which allows them as one facet of their existence, to consult with the department on a day-to-day basis. This funding amounted to about $9.4M in 1995-1996.

Challenges Associated with Core Funding

In a December 1996 core funding meeting held in Toronto, regional officials noted challenges being faced with respect to the rationale and administration of core funding. Most notably, core funding has not kept pace with the complex changes occurring within the department and First Nations' organizations. The growing number of Aboriginal organizations and questions with respect to the extent of their representation have placed increasing stress on program administration and limited resources.

Departmental officials have been placed under intense pressure to decide which organizations receive funding based on the program's current rationale. On a day-to-day basis, officials are concerned with who ought to be "at the table" in any particular consultation and whether participants should be compensated.

The issue of core funding further complicates these concerns because decisions with respect to who ultimately receives core funding have a direct relationship to the degree of perceived "credibility" these organizations have in the communities. Departmental officials attempt to be impartial in such decisions. The fact that limited resources are available, suggests that some funding decisions could be potentially unpopular.

It was also suggested that the reality in most regions is that financial resources are inadequate even for those organizations that have been recognized as qualifying for Core Funding. As such, DIAND officials often top-up core funding with program dollars to compensate. Such decisions raise questions with respect to the rationale of core funding. Furthermore, calls have been made for a more equitable national formula, and additional resources.

Regional officials, although recognizing that some degree of funding is necessary, are not certain as to whether core funding is the appropriate instrument to accomplish departmental objectives. Most believe that long-term funding is needed to allow the department to engage in long-term planning. At present, budgeting decisions are made annually. The efficacy of such a system is considered by officials to be relatively low because some organizations with which a relationship has been built may not qualify for funding the following year. As such, the relationship may be adversely affected, and any sound work conducted in a given year may be lost.

DIAND Consultation Practices

This section identifies from a departmental perspective efforts that have been made to establish a formal consultation approach.

History and Evolution of Departmental Commitments

Government Commitment

The Government of Canada made it clear in its *Red Book*, that it intends to build a new partnership with Canada's First Nations, Inuit and Northern peoples. It commits to developing a "more comprehensive process for consultation between federal ministers and Aboriginal representatives with respect to decision-making that directly affects First Nations, Inuit and Métis peoples"[1]. This commitment, combined with the Government's recognition of the inherent right of self-government, land claims negotiations, and devolution of DIAND responsibilities, has placed significant pressure on relevant departments to alter the way in which government generally relates to First Nations. Consultation on issues that affect the lives of Aboriginal communities is considered paramount.

Departmental Recognition of Consultation

At the same time, as departments are working out new relationships with Aboriginal peoples, DIAND is in a unique position of turning over its responsibilities to Aboriginal peoples and should ultimately cease to exist as a department. In the meantime, the process of transferring to diverse Aboriginal nations, organizations and communities the responsibilities formerly carried out by the federal government requires development of capacities and resources at a pace that matches their needs. The department has recognized for some years that consultation is fundamental to the new partnership to be forged with First Nations, Inuit and Northerners.

---

[1] Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada, Ottawa, 1993, page 98.

In 1990, the Regional Director General (RDG) of Alberta chaired a Deputies' Council For Change (DCFC) working group which produced a discussion paper entitled, *Consultation in the Indian-DIAND Relationship,* which was to be the first step toward developing guidelines for consultation and negotiation. Six broad principles were stated which aimed at developing a detailed policy on consultation consistent with the *Principles for Consultation* established by Public Service 2000.

Creation and Demise of a Consultation Directorate

Based on this paper, *The Deputy's Notes on Consultation* were prepared on February 7, 1992 which called for the establishment of a Consultation Directorate responsible for the preparation of an overall consultation policy consistent with the demands of the Federal Government.

The general mandate of the Directorate, created in the spring of 1993, was to provide support and guidance for consultation activities within DIAND and other departments and agencies. More importantly, its task was to promote a government-to-government relationship with First Nations and Inuit peoples. Specific responsibilities of the Directorate included:

- development of training programs to enhance skills;
- identification of "best practices";
- provision of advice and assistance to DIAND and other departments; and
- involvement in financial support for consultation activities.

However, the department was reorganized and as operations were decentralized to regions in 1993, the directorate was soon effectively disbanded. The directorate had, before its demise, prepared a *National Consultation Framework,* which contained three guiding principles modelled after the work of PS2000: openness, fairness, and respect. Although the report was not well received by regional officials who wanted flexibility to develop an approach with First Nations without preconceived restrictions, new expectations of the department were articulated in it.

Departmental Restructuring and Renewed Commitment to Consultation

The organizational changes facilitated the transfer of the administration and management of programs to Indian and Inuit communities such that the department remained primarily an agency which channels funds to First Nations for service delivery. Headquarters functions were limited to Policy Development, Finance, Claims, Lands and Trust Services and Operations.

Another key change was the recognition that the policy work of the department would take on more of a consultative nature. "Consultation", while undefined, was encouraged at all departmental levels with the result that many initiatives were implemented to meet individual circumstances with a considerable degree of flexibility. The major focus was on achieving a working relationship with First Nations, Inuit and Northerners; and on effective results rather than following formal administrative guidelines. As a result, a wide but undocumented array of consultation practices have evolved in recent years.

In 1995, a guide for government managers was distributed which clearly articulated the fiduciary or special relationship between the federal government and Aboriginal peoples. These were based on Supreme Court decisions of Guerin (ruled that the federal government must exhibit high standards of care in decisions about Aboriginal assets under its control) and Sparrow (ruled that the federal government can affect existing Aboriginal and treaty rights but must do so in a carefully prescribed manner). Informed consent in the case of Guerin-like obligations and consultation in the case of Sparrow-like obligations, which arise particularly in the Northern program, are now key features of departmental practice.

Strengthened Commitment Through the Framework For Action: A Work In Progress

In January of 1996, the department produced the first edition of *DIAND's Framework for Action (A Work in Progress)* which identified the critical importance of managing DIAND's routine business effectively in order to achieve success in four priority action areas: implementing self-government; improving conditions; achieving claim settlements; and, political and resource development in the North.

The document addressed the accountability implications of the changing relationship between government and First Nations and emphasized the importance of transparency, disclosure and redress principles in strengthening accountability. It also highlighted the importance of greater representation of Aboriginal peoples within the department, the need for improved effectiveness in financial management, and flexibility in funding arrangements.

No steadfast and identifiable departmental objectives for consultation were identified upon which specific indicators are attached, or impacts can be measured. However, there is little dispute among departmental officials that the Government of Canada through the Minister of Indian Affairs and Northern Development and his senior officials has clear "expectations" that First Nations, Inuit and Northerners be consulted appropriately on decisions which affect their lives.

In 1997-1998, the *Framework For Action II* clearly states the department's commitment to "strengthen partnerships with First Nations, Inuit and Northerners as well as the importance of changing our ways of doing business". Specific commitments include forging new partnerships to Aboriginal peoples and increased focus on capacity building through support for such things as extending DIAND's information infrastructure, implementing financial transfer agreements, and harmonizing federal funding and reporting requirements. Effective communication and trust are also recognized as critical to the success of this direction.
In January 1998, DIAND responded to the call of the Royal Commission on Aboriginal peoples

for significant changes in the government's relationship with Aboriginal peoples through the report *Gathering Strength - Canada's Aboriginal Action Plan*. This report, developed in collaboration with the AFN, outlines in practical terms how the Government of Canada and Aboriginal peoples can work as partners, in a more effective relationship. This action plan is seen as "the first step on a journey" to address the legacies of the past and begin the healing process. It also has significant implications in terms of building a series of techniques and systems of communications and decision-making, of which consultation may be only one means.

Status of DIAND Consultation Initiatives

Headquarters Consultation Initiatives

All three sectors based at departmental headquarters, the Indian Program, the Northern Affairs Program and Corporate Services carry out some consultative initiatives. These may take the form of major projects (e.g., Sustainable Development; Arctic Environmental Strategy - AES) or ongoing processes (e.g., Advisory Committees for program evaluations). In some cases, program officials estimated rough costs they felt were associated with consultation activities for some projects. These are reported to provide a feel for the seriousness with which the department sees the consultation process, although it is recognized that these costs include many features from travel to overhead to reporting that not everyone would agree is "consultation" per se.

Northern Program officials were best able to identify activities which could be classified as having consultation components. This was due in part to the fact that the program is largely self-contained and the data are thus more accessible. Consultation expenditures associated with the Nunavut Secretariat at headquarters were significant ($3.15 million). Others included the High Arctic Inuit Relocation initiative, constitutional development consultations for the Western N.W.T., and the Fur Program consultations which totalled $5.32 million in additional consultation.

Regional Consultation Profiles

Regions have emerged as the primary departmental interface in working with First Nations, Inuit and Northerners to bring about the kinds of changes both federal and Aboriginal leadership are seeking. Regional officials indicate that there are extensive and recognizable consultation activities with First Nations, Inuit and Northerners taking place across the department that vary to meet individual requirements.

Regional representatives reported that there have been some fundamental changes in the way the department generally functions with respect to consultation. Some changes have occurred over time while others have come about recently. Many changes are due to federal and departmental policies aimed at devolution of responsibilities and movement toward self-government.

Such policies have placed increasing pressure on Aboriginal peoples to create organizational structures which can plan for and deliver appropriate programs. These organizations have multiplied in number and are emerging as key entities for regular consultation with the department. Each DIAND region has experienced such growth in the number of formal structures. Following are general descriptions of the organizational dynamics for consultation within each region, with cost estimates where they were available.

Atlantic Region: Over the past five years, the Atlantic Region has seen several changes with respect to the way in which First Nations relate to the department. The recent creation of the *Atlantic Policy Congress* (APC), is a forum for regular discussions on a range of issues, both policy and regional and is the first single institution representing all First Nations in the region. Its creation was a joint venture between DIAND and First Nations to provide a forum for First Nations to become more proactive in policy areas.

The APC has four levels: All Chiefs (decision-making body), Executive Board of Chiefs (sets Executive Directors guidelines), Office of the Secretariat (includes Executive Director, Research Policy Advisors and administrative support), and Standing Committees which are formed to address specific issues. The Executive Director is the liaison between DIAND and the APC and is usually the department's point of contact for 31 First Nations. The APC received $343 000 in 1995-1996 from C&PD funds. *Ad hoc* support may also be provided from other federal departments.

The Mi'kMaq Nova Scotia Canada Tripartite Forum, and the Mi'kMaq Educational Authority are also designed to discuss and negotiate issues specific to Nova Scotia, and education respectively. The creation of such structures combined with the reorganization of the regional DIAND office in 1991, has generated enthusiasm between government and First Nations. Respondents agreed that such formal structures have increased First Nations' capacity to consult thereby creating a dynamic whereby they have greater input to government decisions. It is also believed, from the department's perspective, to have improved relationships between DIAND and First Nations.

Departmental officials indicated that there are no standard consultation processes used by the region. Processes are directly related to the issue, the actors involved, and the formality of the exercise. However, common elements were noted in conducting a consultation. The most important of these was planning, the conduct of consultation assessments (i.e. strengths, weaknesses analysis, stakeholder analysis) to determine the parameters of a potential formal consultation, and a determination of formal actors.

Quebec Region: Consultation in the Quebec Region is part of routine activity. Although there are no formal structures in place, respondents described consultation as generally official policy in the region. When necessary, the province's Chiefs are called to discuss important issues generally resulting from calls from headquarters to discuss overall departmental initiatives, policy, or legislation. The Regional Director General maintains frequent contact with communities to discuss important issues.

As in other regions, First Nations are expected to submit a funding proposal for consultations with their communities which includes the nature of the exercise and processes to be used. The following steps are followed:

- a consultation plan is prepared;
- regional Executive Committee reviews the plan and gives approval;
- relevant information is circulated to community Chiefs;
- First Nations receive community feedback on the issue;
- information from communities is relayed to DIAND at a formal meeting;
- a formal report is prepared and circulated to relevant authorities; and
- the final decision is communicated to First Nations.

In other cases involving a consultation project more specific to one band or one Aboriginal organization, the consultation project and funding proposal submitted to the region is then:

- examined by the regional applications processing committee which reviews the plan and grants its approval, and confirms regional funding for the project;
- the applicant (band, organization or individual) is notified of the committee's decision; the applicant conducts the consultation and receives comments from Aboriginal peoples affected by the issue under consideration; and
- the consultation report and expenditures report are sent to DIAND.

Ontario Region: Consultation has become an increasingly regular part of business in the Ontario Region. The main forum for consultation remains the Indian Commission of Ontario (ICO) formed in 1978, comprised of community leadership from four First Nation organizations and independent communities, and provincial and federal representatives. The ICO was developed as a partnership and a new approach to assist in resolving issues of mutual concern. Its principal priorities currently are to facilitate discussion and negotiation around devolution, land claims, and self-government.

There are no overriding guidelines or policies with respect to the conduct of consultation in Ontario. Respondents indicated that such policies would not be useful because each exercise must be treated differently. The highest level is a tripartite council which is a minister/provincial minister/grand chief level consultation forum. In most cases, the ICO is responsible for consultation initiatives including the routine management of the consultation process. The Council meets 3 times yearly and all three parties must agree before an issue can be raised for discussion. In addition, there is a Senior Steering Committee that meets six times yearly and oversees the process and prepares for Council meetings. This Committee is composed of senior decision-makers who provide advice on ICO operations, identify issues, and develop the consultation/negotiation agenda.

Examples of specific outputs include the following:

- five-year Ontario wide policing agreement;
- regional police service for the Six Nations of the Grand River; and
- Agreement between Ontario, Canada, and Nishnawbe-Aski Nation for the creation of six reserves and community infrastructure.

The ICO is funded 65% from the federal government and 35% is from the provincial government. In 1995-1996, the ICO received $724 000 from DIAND, of which $384 000 was for Core and $340 000 was for land claims. Ontario contributed $432 000.

Consultation and Policy Development dollars support Aboriginal associations' participation in the tripartite process. In 1995-1996, $501,000 was allocated for this purpose and $108,000 was provided to supplement the associations' C&PD funding with results-oriented project funds.

Aside from the ICO, consultations also occur informally between the region and individual First Nations or First Nations organizations regarding matters of local concern.

Manitoba Region: The principal consultation initiative in Manitoba is the dismantling of DIAND's regional operations. A formal process has been established with the Assembly of Manitoba Chiefs to discuss ways and means of devolving programs and services. In this regard, the vast majority of the regional office's activities are centred around consultation in various forms. The single greatest shift in regional practices, therefore, is that decisions are not and can not be made in isolation.

There are no formal guidelines and policies for consultation in Manitoba. However, the Regional Director General has issued some general operating principles to be followed by all branches. Such principles are characterized as follows:

- prior to any change in policy or legislation, a determination must be made as to whom will be affected, and determine impacts as best as practicable;

- First Nations are to be involved in all aspects of a formal consultation exercise; and
- First Nations must participate in the final decision.

In 1995-1996, $4.78 M was allocated to the Assembly of Manitoba Chiefs (AMC) to assist with Dismantling Manitoba's regional operations.

Saskatchewan Region: Respondents in the Saskatchewan Region indicated that their consultation practices have changed significantly in the past five years. They attribute such change to recent commitments in the *Red Book* and other major federal policy initiatives. These policy changes are seen as a catalyst whereby the region is becoming more active with respect to consulting First Nations on a wider array of issues. The main First Nation structures with which consultation occurs regularly are the Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN), composed of sixty-nine of seventy communities and seven Tribal Councils. Respondents indicated that over time, the frequency of "formal" consultations is diminishing due in large part to individual communities wanting a greater say in departmental initiatives. In this regard, there has been increasing contact between individual community leadership and senior departmental officials.

There were mixed responses from officials regarding their awareness of formal guidelines and policies about consultation. They agreed, however, that individual processes such as self-government and other programs include general parameters about the way in which consultation is to occur. Some respondents indicated that there are broad directives regarding consultation in that First Nations must be included in major policy decisions. Saskatchewan has a flexible approach to consultation and while general steps are identified to help guide expectations, they may be amended depending on the issues and organizations involved.

Alberta Region: The 1990's has shown significant shifts in the way consultation is approached in Alberta. Again recent federal government initiatives laid out in the *Red Book* have precipitated a review of regional priorities and decision-making processes. In recent years, DIAND officials and various First Nations' representatives have reviewed how communities are to be involved in departmental decision-making. That review concluded that some organizations no longer enjoyed the support of member communities. The Chiefs of Alberta gathered at the political level and formed the Chiefs' Summit to discuss common issues and interests. When federal and provincial governments are invited to participate, the Summit becomes a neutral ground to address issues with them. The First Nations Resource Council acts as Secretariat to the Summit Steering Committee (six or seven chiefs and one or two elders), providing technical support and playing a policy research role.

Relationships are set out in three formal Accords. The first, the *Unity Accord*, sets out nature of the relationship among the Chiefs. The second, the *Canada Accord*, sets out the parameters for the Government of Canada/First Nations relationship. Finally, the *Alberta Accord*, sets out the provincial/First Nations relationship.

Meetings are held with federal/provincial government participation twice yearly. In between these meetings, Summit Chiefs meet internally to consolidate issues and develop strategies for addressing issues with the governments. Issues may be raised by approaching the Steering Committee which controls the agenda. The Summit receives $500 K from DIAND and $250 K from the province. Modest additional funds are provided by Health Canada's Medical Services Branch.

In addition to the Chiefs' Summit, First Nations are also approached on program matters through the nine Tribal Councils or the three Treaty organizations. Respondents in Alberta tend to regard consultation as a formal means of arriving at decisions.

Regional guidelines establish a definition of consultation, management policy, responsibilities, processes, and means of directing inquiries. The regional directive is clear about the reasons for consultation and the general process that must be followed to achieve specific objectives. However, it also indicates that the process for consultation should be consistent with the nature and breadth of the issue, the organizations involved, and the timing for response. Four stages were identified to be followed:

- **planning**: identification of stakeholders, preliminary discussions, resources identification;
- **development of terms of reference**: defined objectives, development of methodology;
- **consultation/negotiation**: exercise conducted according to the terms of reference; and
- **evaluation**: monitoring, reporting, adjustment of processes followed.

Regional officials believe that this approach has greatly improved effective consultation with First Nations.

British Columbia Region: There have been significant developments in the way consultation is approached in the B.C. Region. Most important among these is the use of a regional Consultation Framework which outlines the principles and best practices for effective consultation. Consultation is seen as a tool used toward an end. Specifically, consultation is "...providing for client input into decisions, but with decisions still made by the government or service provider". As such, consultation in B.C. Region is approached through formal mechanisms. The region deals primarily with Tribal Councils and individual First Nations communities. Although a general framework defines the parameters of a consultation exercise and the general methodologies to be employed, each exercise is planned individually.

The regional Consultation Framework was identified by respondents as the most significant guideline. It was initiated by the region as a 1994-1995 management plan priority. A consultation work team (CWT) headed up by the Intergovernmental Affairs Directorate (IAD) and composed of staff from all directorates was established.

After reviewing what was known about the consultation experience in the region, the CWT decided to invite First Nations to join them in a "workout" to develop principles for consultation. The structure was a 4 day session with ten DIAND officials and First Nations participants all of whom were asked to speak from their own experiences rather than representing any entity. The process was open and equal, and produced 10 principles and 10 "best practices" for consultation between DIAND and First Nations in British Columbia. These principles form the basis for the B.C. Consultation Framework, which were approved for DIAND use by the Regional Executive Committee. Approximately $10,000 was expended for travel and accommodations for First Nations participants. DIAND staff time and salaries, meeting material and other O&M expenditures for the workout are not included in the above estimate.

The premise of the framework is "to improve the quality of service to First Nations and to increase First Nations' participation in the decision-making process". The framework identifies a standard consultation process to be followed by all regional branches.

All of these stages are guided by standard operating principles which respect the participation of all stakeholders. Most important, effective consultation is considered to be decisions made after all parties' views have been considered, and a final decision made with appropriate involvement.

Figure 1 outlines the principles of formal consultation with First Nations in the British Columbia Region.

Figure 1 -
British Columbia Region Consultation Principles

Principles of Formal Consultation with First Nations in the B.C. Region	
1.	British Columbia Region will utilize the consultation process.
2.	Consultation will recognize First Nations' right to govern themselves according to their principles and priorities.
3.	Consultation will be based on mutual trust, respect and understanding.
4.	First Nations will have the opportunity to identify and prioritize those issues that require consultation.
5.	First Nations will be provided the opportunity to initiate consultation processes.
6.	First Nations will have the opportunity to participate in defining the consultation process.
7.	There will be full disclosure of all relevant information, including intent, parameters and objectives of any consultation. To the extent possible, this information will be communicated in plain language.
8.	To the greatest extent possible, sufficient time / resources will be provided for effective and meaningful consultation to take place.
9.	When consultation takes place it will occur before decisions are made.
10.	Consultation will include accountability for implementation and follow-up.

Source: BC Consultation Framework

Yukon Region: As in other regions, consultation in the Yukon Region has taken on greater importance. Self-government processes in the Yukon have taken precedence across the region. In this regard, a number of important organizations are used to assist. They include the Council of Yukon First Nations (CYFN), the territorial government, and the federal government. Consultation is generally used to engage First Nations and industry leaders on a variety of issues including rights issuance to Crown resources, forestry issues, water and mining licenses, and various DIAND program activities. With respect to the latter, Tribal Councils are considered the focal point for consultations. In general, consultation is considered a routine part of the activity. An important issue for respondents in this region is that consultation must occur prior to any final decisions being made.

They agreed, however, that each DIAND program consultation exercise should be addressed individually. Specific methodologies will be planned based on the nature and breadth of the issue, the actors involved, and the timing of final decisions. In this respect, either the CYFN or individual Tribal Councils will be approached for their input. For many other formal types of consultation such as land use permits, standard processes are set out in guidelines.

Northwest Territories Region: Consultation is seen as an integral way of operating. Program staff in the N.W.T. highlighted the long history and cultural importance that consultations play in the North. The small population means that staff are closer to client. The impact of past studies such as the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, set the standard for consultations with First Nations in the NWT. Respondents in the N.W.T. also indicated that consultation practices have changed significantly in the past five years due in large part to changing government policy and increased importance placed on the direct participation of Aboriginal peoples in decisions which affect them. In addition, recent initiatives such as the *Arctic Environmental Strategy* (AES) have emphasized a "bottom-up" approach to consultation and partnership. Such initiatives combined with legal developments (e.g. ® vs. Sparrow), and federal moves toward the encouragement of self-government, have placed great pressure on the department to consult on a broader range of activities.

Consultation in the N.W.T. occurs under both the Indian Affairs Program and the Northern Affairs Program. With respect to the Indian Affairs Program, consultations occur regularly with individual communities negotiating land claims or self-government agreements. Consultations will vary depending on the issue involved and the centre of responsibility (i.e. territorial or federal). Under the Northern Affairs Program, various legislation exists within which consultation processes are defined including environmental programs (e.g., AES), land use, water and environmental management, and mining permits. Each of these areas utilizes various processes for consultation including steering and advisory committees, management boards comprised of various stakeholders, and technical committees. These Northern programs set out clearly the reasons for consultation and the processes to be followed.

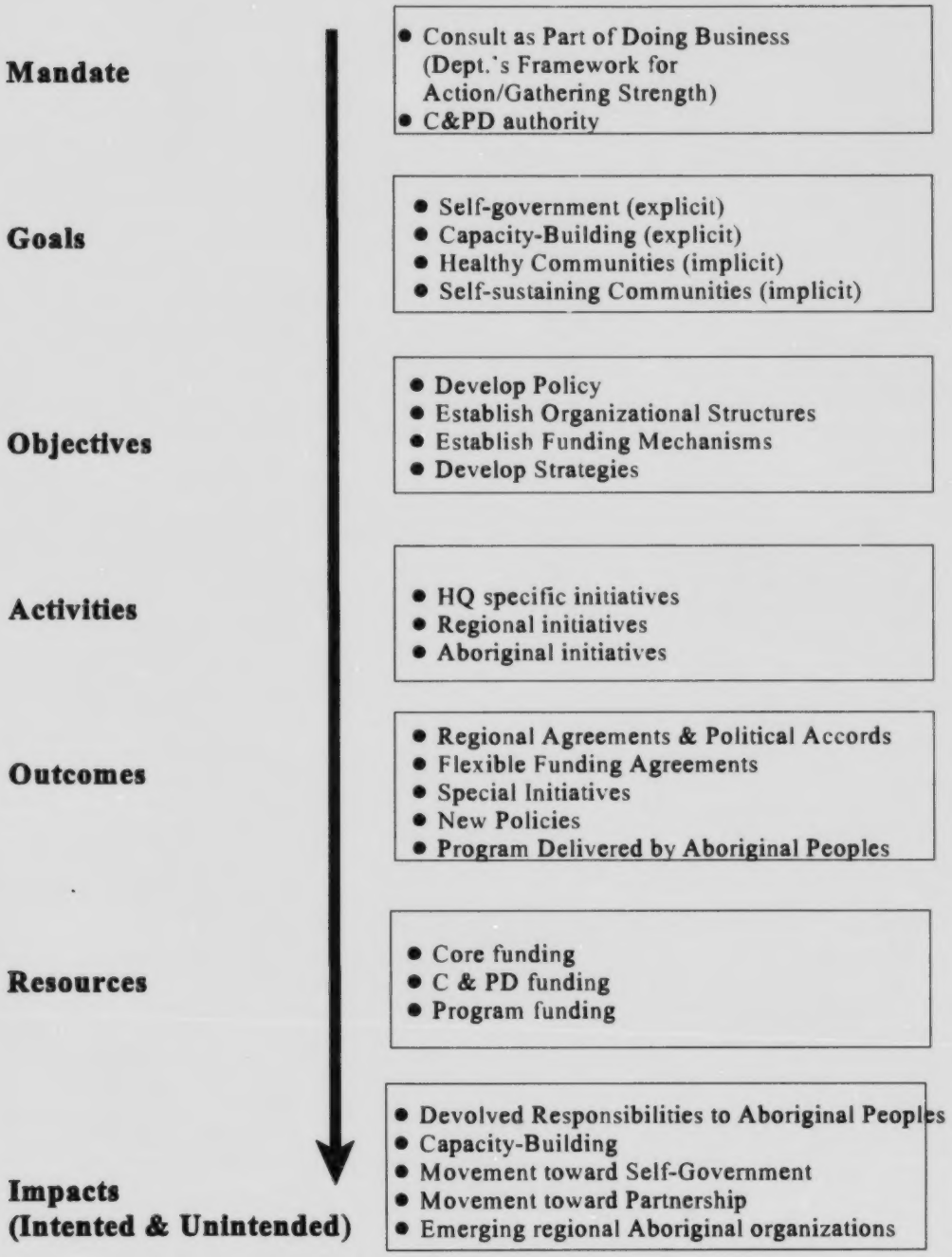
Departmental officials follow the consultation guidelines of the Government of Canada Fiduciary Guidelines, and the Northern Affairs Program Guidelines. However, the regional office has developed guidelines regarding matters where fiduciary questions are raised by First Nations. Beyond these general guidelines, there are no formal processes for consultation in the N.W.T. other than those contained within specific legislation. Respondents indicated, however, that the process is determined based on the nature of the consultation exercise and the actors involved.

DIAND's Consultative Approach

Logic Model of Departmental Consultation Activities:

A logic model showing the relationship of goals and objectives to activities and structures to outputs is used to clarify how a given program or area of activity fulfils its mandate. In the case of consultation at DIAND, there have been no explicit consultation goals or objectives established, given that consultation is a management practice and not a program; yet, there is significant implicit direction to consult that is clearly recognized and implemented by officials with what seem to be appropriate results. **Figure 2** on the following page illustrates this connection.

Figure 2 - Consultation Logic Model



Literature Review And Theoretical Perspective

There is a substantial body of writing on the subject of consultation in Canada which can provide a starting point for understanding its significance for DIAND. Common themes that emerged in the literature reviewed include the need to ensure that the consultation process involves interactive communication and feeds into the decision-making process in a clear and transparent manner. Moreover, consultation should take place while there are still decisions to be made.

The main goal of public consultation is to make better decisions. This is usually accomplished by ensuring stakeholder participation early on in the process and a general understanding of the parameters before the consultation process formally begins. Guiding principles should emphasize openness, honesty, transparency of process as well as trust and respect for different values and points of view that are brought to the consultation arena. In situations where trust has been damaged, emphasis is placed on making extra effort to earn it back.

As the public becomes more sophisticated and new technologies make information more readily available, there is pressure on government to incorporate more visibly democratic methods of decision- making. Increased involvement in planning and decision-making, leads to a greater likelihood of stakeholder support for, and ownership of initiatives, access to better information, shared expertise, pooled resources (both human and financial) and shared infrastructure. Additionally, increased participation may substantially reduce resistance and conflict.

However, with increased participation of the general public, government will need to undergo a major paradigm shift in the way it conducts business. As some of the literature points out (eg. Service to the Public Task Force Report, 1990), the federal public service has not in the past had an entrenched consultative culture nor has it valued consultation skills. There is a high level of skill required to consult effectively and individuals selected to represent an organization should be credible and trusted by stakeholders as well as have an appropriate level of authority and experience.

While consultation is being undertaken in many departments at a variety of levels on a number of issues, few had central units dedicated to consultation and there has been relatively little progress in the area of policy development. Only recently have some federal departments initiated the development of guidelines, or principles for consultation, but few were considered to be formal consultation policies.

A key concept often misunderstood is the term *consensus building*, which some practitioners believe means unanimity. Consensus building can be a useful tool in a process where stakeholders have a common understanding of its meaning. *Consensus building means that participants reach a general agreement to proceed.* The degree of openness may be affected when participants in a consultation process have an overriding responsibility to defend the interests of the group they represent and therefore may not always be open to compromise.

Other issues people bring to a table which may prevent effective consultation include:

- conflicting accountabilities which preclude resolution;
- continued mistrust based on past experience;
- confusion of political with consultative mandates; and
- consultation fatigue, which recognizes that stakeholders may not always have the time and resources to participate in the profusion of consultation opportunities that may exist.

In addition to the literature reviewed, several theoretical models were considered.

Faces of Consultation: Theoretical Model

There are many definitions and perceptions of consultation, all of which may be valid for the individuals or organizations that adopt them as well as the circumstances they reflect. Some public sector organizations believe that consultation is simply taking stock of what interest groups or other organizational elements have to say while others would argue that consultation is a cooperative process to achieve either homogeneous or divergent objectives.

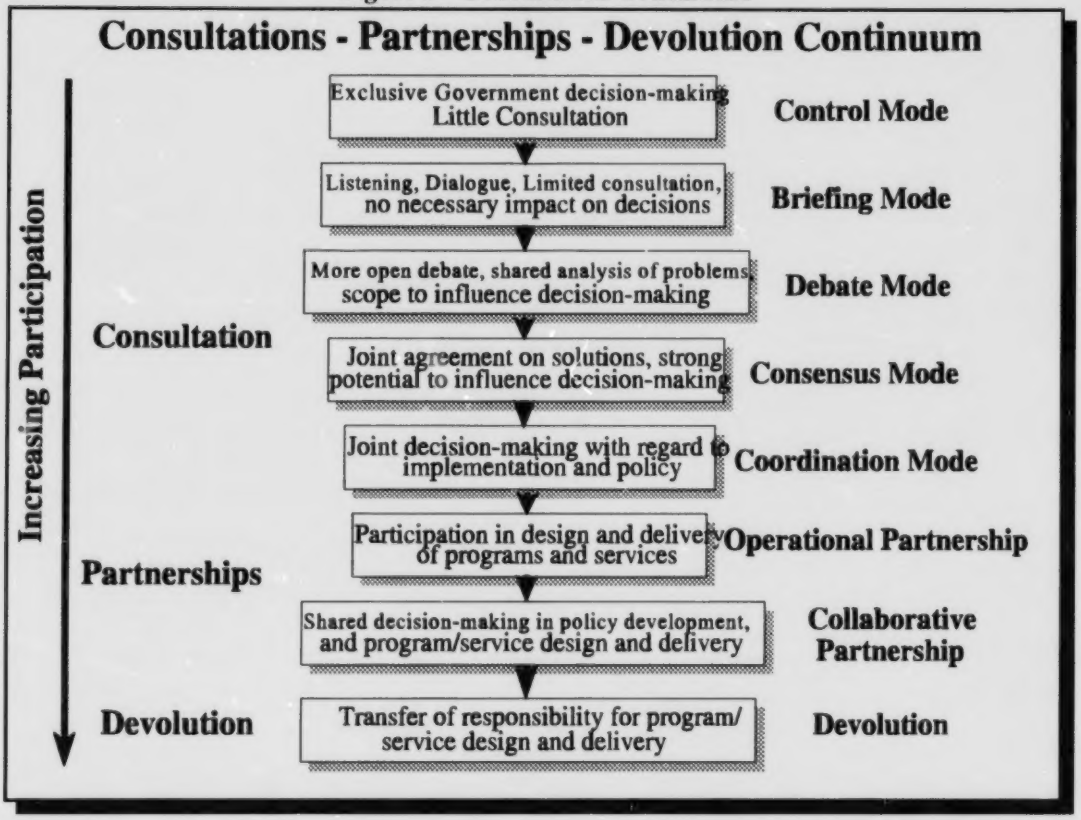
Regardless of its many interpretations, consultation, itself, can generally be viewed as a range of activities which occur along a continuum. At one end, is a sharing of information with the public regarding government decisions. On the other end of the continuum, is joint decision-making, where participants share the responsibilities of prioritizing the issues, planning the process, choosing the best solution, implementing the solution and monitoring its outcome. The desired result is devolution or the transfer of decision-making from one party to the other.

Since DIAND must address differing Aboriginal interests, circumstances dictate what form of consultation may be appropriate. For example, control mode may be used where statutory compliance is being monitored (e.g. with the pollution provisions of the *Fisheries Act*), while collaboration and partnership characterize new initiatives such as sustainable development. However, it would appear that DIAND, in recent years, has significantly reduced the use of control model while collaborations are increasing.

Figure 3, is based on earlier work done by the CCMD, represents an idealization of the various approaches to consultation. It clearly illustrates the characteristics associated with each mode of consultation as well as the progression toward devolution. Although not specific to a particular department or organization, the CCMD model permits practitioners of public consultation to gauge where they are situated on the consultation continuum. Nonetheless, it generally reflects the approach the department is actually following. The final transition for devolution involves transferring responsibility for program design and delivery to First Nations, Inuit and Northerners, while retaining a shared policy role.

Although this model has much to offer in terms of consultation, there are limitations. One particular limitation pertains to the absence of a transfer of policy development responsibility under devolution on the continuum. Responsibilities transferred under devolution apply solely to program/service design and delivery. Policy development seems to remain shared with the Government (or federal department). Although shared decision-making in policy development may be sufficient, it is unclear how this will correspond to the transfer of full responsibilities, for example, in the area of elementary and secondary education.

Figure 3 - Consultation Continuum



Other Federal Activities

Representatives from eleven federal departments with known public consultation experience were interviewed and relevant documentation of their practices was scanned. In particular, their experiences with First Nations consultation were explored. The departments include: Heritage Canada, Environment Canada, Health Canada, Fisheries and Oceans, Justice Canada, Correctional Service Canada, Industry Canada, Revenue Canada, Human Resource Development Canada, Canadian Mortgage and Housing Corporation, and the Privy Council Office.

Consultation has recently acquired a very high profile in government as departments find ways to meet the *Liberal Red Book*[2] commitment to develop a comprehensive process for consultation and build new partnerships with Aboriginal peoples. The other driving factors placing consultation at the forefront are: landmark Supreme Court decisions (specifically Sparrow); and the recognition that Aboriginal peoples should have substantial involvement in the making of decisions on issues that directly affect them.

In 1997-1998, a Citizen Engagement Round table was sponsored by the Institute on Governance on the issue of citizen engagement from the perspective of the relationship between government and the public at the level of policy creation and development. The Privy Council Office (PCO) is currently facilitating Interdepartmental Discussions to share departmental consultation experiences and lessons learned. Other federal departments who recognize the special relationship with Aboriginal peoples and seek effective consultation approaches, often asked DIAND to provide First Nations case studies as examples.

While the various consultation approaches employed by federal departments range from the traditional to the very advanced, it is clear that there is movement throughout government. Environment Canada in particular has developed a sophisticated consultation policy which reflects democratic guiding principles and a specific set of guidelines for consultation with First Nations peoples. These were presented for discussion at an Interdepartmental Discussion Group hosted by the Communications and Consultation Branch, Privy Council Office in December, 1996. It should be noted that while parts of Environment Canada's consultation policy and guidelines may be useful in developing a protocol for DIAND, Environment Canada's policy maintains that the department has decision control.

Consultation Activity with First Nations

The majority of federal department representatives interviewed for this study indicated that consultations with First Nations have increased significantly over the past five years. They attributed the increase to: greater activity within departments which subsequently increased consultation; and, a Supreme Court decision ® vs. Sparrow which led to more consultation on certain rights-based issues.

---

[2] Liberal Party of Canada, *Creating Opportunity: The Liberal Plan for Canada*, Ottawa, 1993.

For those departments which did not experience increased consultation, some of the reasons provided include: a corporate culture or management philosophy that placed a low priority on consultative activity; damaged relationships with existing stakeholders; or, the fact that consultation practices had become much more complex and required more time.

Most indicated that the extent of their consultation activities with Aboriginal peoples goes no further than national organizations. Departments such as Health Canada and CMHC, which deal with national and regional First Nation organizations, indicated that more formal processes for consultation would be useful given the complexity of inter-relationships between Aboriginal peoples and other departments with program responsibilities.

Departments indicated they experience significant challenges when consulting with Aboriginal peoples; in particular, that this type of consultation differs considerably from that with other stakeholders. In their view, cultural sensitivity to decision-making processes and communication techniques warrants unique approaches which can be time-consuming and labour-intensive. Some respondents observed that First Nations may look for more participation in decision-making than other clients, which often finds them unprepared.

These federal representatives also indicated many challenges associated with Aboriginal consultation including the lack of consistent funding sources and appropriate mechanisms to provide the flexibility to achieve varied objectives. Such challenges have placed increasing pressure on other departments to develop an overall policy to assist in rationalizing and organizing their consultation activities.

Consultation Models and Practices

Given the extreme difficulty in gaining a common understanding of consultation and its implications for participation, decision-making, and funding, there is a strong interest expressed by managers both within and outside of DIAND to examine where "successful" consultations have arisen.

While this overview was not designed to provide in-depth case studies, senior management did request that an attempt be made to identify a "lexicon" related to future consultations. Given past difficulties that attended every attempt to define consultation, it was decided to examine a range of initiatives where consultation was in some aspect involved, to consider what it meant in those circumstances and what made it work.

There are many sensitivities about consultation where government was perceived to have given only lip-service in situations where Aboriginal peoples expected a greater role and joint decision-making. This difficulty is compounded as assumptions get made by all parties without clarification with the other about expectations for timing, participation, roles, process, funding, products, and resolution to name a few.

Types of Departmental Consultation Initiatives

Many interactive undertakings have occurred between DIAND and Aboriginal peoples in recent years. It is difficult to categorize consultations as officials and Aboriginal peoples work out principles and structures that satisfy their unique requirements. At the same time, there are clearly some patterns to be observed in situations in which DIAND engages in consultative type activities with its partners.

Figure 4 identifies a number of examples where consultation strategies were employed with obvious positive results, at least from the departmental perspective. As a starting point, the types were loosely categorised by the purpose each initiative was intended to serve. These include:

- **Devolution-type consultations** which provide for effective transfer of former DIAND programs and responsibilities to First Nations authority or to Territorial governments. Pre-existing conditions include statutory, fiduciary and other requirements such as infrastructure support which may limit the scope of shared decision- making.

- **Policy-type consultations** may be undertaken where existing policies are ineffective or detrimental to Aboriginal peoples, where conflicting interpretations exist, or where new approaches are required to existing policies. An example is the review of the Specific Claims Policy.

- **Consultations on new strategies**, where the department has the opportunity to introduce new strategies without pre-existing limitations, are expected to be full and open and to involve First Nations, Inuit and Northerners from the very beginning. An example is the Sustainable Development Strategy which has employed a partnership approach between the department and First Nations.

- **Fact-finding consultations** may be undertaken when there are requirements for collection and reporting of information that is acceptable and credible to all affected parties, despite contentious concerns or any previous conditions of mistrust.

- **Corporate-type** where it is becoming more common for some corporate departmental entities to engage in consultation as a way of doing business, even though they are not part of the readily identifiable groups for First Nations contact.

- **Miscellaneous or problem-solving consultations** are generally ***ad hoc*** and require participative solutions to problematic situations.

They have also been analysed by key participants, who initiated them, major steps, costs including direct "consultation" allocations, duration, and form of agreement.

This categorization is by no means meant to be comprehensive, but provides a basis for consideration of where some effective consultations have come to exist, who might be involved, what process is followed, what resources were used and what outcomes resulted. Such information is helpful in planning future undertakings and clarifying for all participants what to expect. There are many other consultation initiatives taking place across the country that might yield further understanding about effective or ineffective processes, and, as with the above, Aboriginal input is required to adequately assess them.

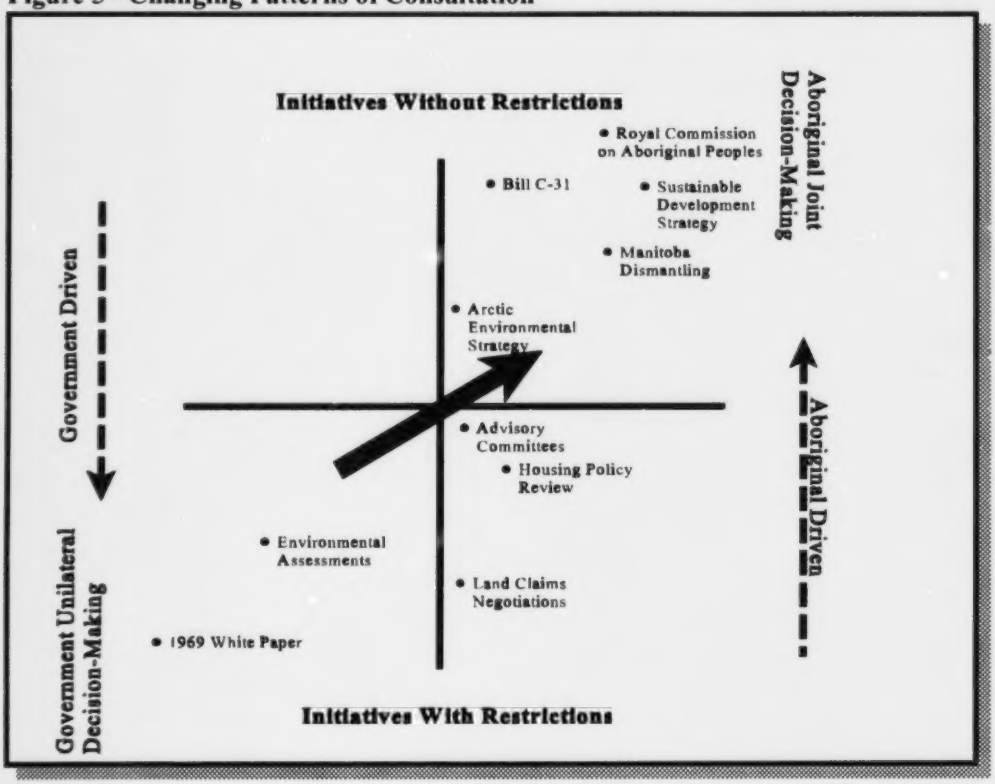
Figure 4 - Types of Departmental Consultations

Type	Example	Purpose	Key Participants	Who Initiated?	Steps Involved	Total Cost of Initiative	Consultation Estimates	Duration	Form of Agreement
Devolution	Canada/ Yukon Oil & Gas Accord	Transfer federal management to the Yukon gov't to support northen control	Yukon, federal gov't, Council of Yukon First Nations(YFN)	Northern Political & Economic Framework	AIP, 1993 Accord, Consultation with YFN, 1997 Accord Implementation Act introduced, awaiting 3rd reading	Oil and gas revenues are $1.5M/year	$70K for YFN consultation	1991 - 97	Accord signed by Minister of DIAND and Yukon government leader
Policy	Housing	allocation of financial assistance following policy review recommendations	-AFN , -DIAND regions & HQ, -Chiefs & Tribal Councils	First Nations issue	-Phased approach: -4 working groups, -Discussion groups & paper, -First Nations Task Force	?	?	1992 -	Housing Policy Framework
New Strategy	AES	introduction of new strategies without significant pre-existing limitations	-DIAND Northern Program	Federal initiative	4 part consultation	$ 100 M - ($ 91.3 M DIAND managed)	$3M (250K/yr)	1991-97 18 months of consult'n before strategy started	Consultative approach endorsed as a blue print for future gov't initiatives in the North
Fact-Finding	Bill C-31	collection and reporting of credible information	-AFN, NWAC, NCC, FSIN - DAEB -DIAND managers - other depts.	Parliamentary requirement in response to First Nations	-Agree on TORs -Steering and working committees	$1.3M	$ 262 K plus $218K for hearings	1990-91 (18 months)	Contribution Agreement Report to Parliament jointly signed
Corporate Strategy	DAEB Advisory Committees	Objective results to serve all parties	-DAEB, -Programs, -Regions, -First Nations & Northerners	Routine Departmental practice	Reviews plans, contracting, instruments, findings, recommendations reports	less than $2K/ project	Expenses to attend Advisory Committee meetings	each project differs	Ratification of report before presentation to senior management
Problem Solving	Red Bank Land Dispute	Joint problem solving	Region, Band and 17 community members	First Nations & Federal Gov't	discussions of issues and solutions	costs for relocation	no direct costs	11 months	?

Changing Patterns of Consultation

In addition to these specific initiatives, there seems to be increasing interaction at the regional level where community leaders and regional managers maintain ongoing contact and exchange. Out of these experiences is emerging new ways of doing business that lend themselves to another kind of analysis. The changing patterns of consultation approaches begin to be reflected in the following chart of the patterns of consultation.

Figure 5 - Changing Patterns of Consultation



From a superficial overview, it is clear that the direction is moving toward more openness, more joint decision-making with Aboriginal peoples, and more initiatives that are driven by Aboriginal peoples, while the traditional departmental roles are being reduced. It might be fruitful to develop this model further with a larger selection of examples and Aboriginal input.

Emerging Models

Although there are many interpretations of the meaning of consultation, most practitioners of public consultation view it as a range of activities which occur along a continuum much like the one developed by the CCMD (Figure 3). At the one end, consultation consists of sharing information with interested parties regarding decisions which have been made by government. Some groups, and in particular some First Nations would probably consider this a poor example. On the other end of the continuum, consultation can be seen as joint-decision making, where the participants share the responsibilities of prioritizing the issues, planning the process, choosing the best solution, implementing the solution and monitoring its outcome. The premise is that as long as the objectives and limitations of consultation are clearly established before the process begins, any activity along the continuum can be considered consultation.

DIAND has employed a variety of consultation models and/or approaches to suit its many initiatives. These approaches follow a natural progression on the "consultation continuum" and are as follows:

1. ***Information Sharing*** - A sharing of information usually occurs when one party requests information from that of other or involves providing advice.

2. ***"Government-led" Approach*** - Involves building a strategy initiated by government, jointly over a period of time and allows participants to plan a process (or processes), identify products, define roles and budget resources. The AES strategy is one example.

3. ***Negotiations*** - When participating in a negotiation, participants assume that each side has a matching power and solutions will involve compromise (e.g. Land Claims). The move to accelerate settlements means that government has to be more willing to accommodate Aboriginal interests than in the past.

4. ***"Blank page" Approach*** - The rationale underlying this approach is to engage in a forum for discussion whereby the participants "come to the table" with no preconceived notions about what is about to be discussed. It is becoming an idealized approach frequently mentioned by Aboriginal peoples. This approach works best for new and unrestricted areas (e.g. sustainable development), since presumably any participant has the opportunity to introduce an item for discussion. It is difficult, however, to determine in the current format when to initiate such a process since the departmental need to vet or properly define an idea with senior management could be construed as advanced decision-making.
5. ***Developing Partnerships*** - Engaging in consultations as partners involves trust, mutual

respect and understanding. Partnership assumes an equality among participants and necessitates a joint undertaking for the achievement of a commonly agreed upon goal.

While it would be very difficult to develop a framework which could be applied consistently to every consultation, it is important not to look at each consultation activity in isolation. **Table 2** illustrates the various consultation approaches employed by DIAND and some of the qualities that make them work.

Table 2 - DIAND Consultation Approaches

	Information Sharing	**Government-led Approach**	**Negotiation**	**Partnership**	**Blank-Page Approach**
Examples:	conversations, meetings, committees, open forums, communiques, discussion papers.	Arctic Environmental Strategy, Royal Commission on Aboriginal peoples	Land Claims Settlements	Atlantic Policy Congress, BC Treaty Commission, Indian Commission of Ontario	Sustainable Development
Characteristics:	oral and written information	statutory requirements; formal structures; identified participants.	an equality of power among participants, problem-solving involves compromise.	involves consensus-building, assumes an equality among participants, necessitates a joint-undertaking.	a new initiative, joint decision-making, equal power among participants, flexibility in structure, time and resources.

The following observations are made in response to the issues relevant to the scope of this departmental overview of consultation activities. These observations will help inform senior management of the status of consultation activities in the department as of 1995-1996 and any implications for subsequent years.

Issue 1: Departmental Consultation Practices

There is currently extensive consultation activity throughout DIAND at all levels. The commitment to consult and activities in support of it have increased in the past 5 years.

While there is no specific operating definition of the term "consultation", the review of departmental consultation practices has identified extensive and unmistakable consultative activity and widespread commitment to it across DIAND in all sectors and at all levels of operation. First Nations, Inuit and Northern people have consistently called for increased and open consultation, and the department has responded with strong direction to consult in order to create effective devolution strategies. For example, the 1997-1998 Departmental *Framework for Action* states explicit deliverables on partnerships and the 1998 departmental report *Gathering Strength* recognizes partnerships as the framework for all departmental activity.

Consultation is likely to continue to have a high profile with the growing trend for government to consult openly with citizens. DIAND is seen by fellow departments as a leader in conducting consultations. Other federal departments in a discussion forum hosted by the PCO, indicated that they are looking to DIAND for case examples of consultations with Aboriginal peoples. The round table on citizen engagement has addressed the issue of developing policy through dialogue and developed guidelines.

As the government's efforts toward devolution and self-government have increased in recent years, so too has the recognition by officials that consultation is a precursor to decision-making. The number of fronts on which consultation has been engaged has led to a categorization by purpose and approach. This document is intended to shed some light on the range of initiatives taking place. This document offers a beginning in the acknowledgement of the consultation process, identification of the players, resource commitments and roles in decision-making.

With the rapid growth in activity that is also partly based on need to rebuild trust and move joint agendas, there comes the possibility of consultation fatigue, which can occur when activity happens on too many fronts for a community or organization to address. Departmental officials (who have a bureaucracy made up of nine regions and headquarters behind them) and First Nations (who represent over 600 communities and various organizational institutions) Inuit and Northerners alike are operating under severe resource constraints. Consultation with its extra dimensions of time and effort and representation adds substantially to their burden.

Although consultation has come to be a routine part of departmental business activity, there is no common definition which unites officials around a consolidated purpose or set of processes. This has both advantages and disadvantages. Because there has been no definition, the approach has evolved in an adaptable, flexible and interactive fashion. At the same time, there is no consistent set of principles or sufficient sharing of experiences across the department.

Departmental officials have struggled to define what is meant by consultation in order to know how to incorporate it into regular business. Their task has been a difficult one because Aboriginal peoples have different understandings and expectations about the consultation activity/process. Furthermore, the nature of departmental activities is so varied, ranging from the negotiation of land claims to the regulation of natural resource use. Finally, the legacy of mistrust has not entirely dissipated.

At the same time, officials were driven by the need to achieve progress in response to strategic direction to work successfully with First Nations, Inuit and Northerners. This was further complicated by the newly decentralized department where it was becoming increasingly clear that while some in headquarters tend to see consultation as subject specific, regions see it as a continuous process with a wide array of potential consulting bodies.

Eventually officials dropped the preoccupation with a consistent definition and worked with local constituents on specific operations and procedures. With no departmental restrictions of an umbrella approach, officials and Aboriginal peoples were able to identify approaches that suited their needs.

The primary strength of these structures is to facilitate communication between departmental and Aboriginal representatives. There seems to be considerable flexibility about how to conduct any given consultation, depending on the issue, and the department's latitude to share or pass on responsibility among other criteria. The extent of these initiatives and the First Nations structures, e.g., the Alberta Summit, the Atlantic Policy Congress, that have evolved, provide preliminary indications of success. At the same time, there is potential for "reinventing the wheel" as sharing of experiences is limited.

In addition, while consultation within the department is evolving into working partnerships, elsewhere in the federal system, it is still implicit that final decision-making rests with government. This may be appropriate for departments which are not devolving responsibilities to their constituents but it creates a lot of pressure on the word "consult" as well as great potential for continued misunderstandings.

Consultation occurs around different issues, structures and capacities

To begin to understand how consultation may be activated, a breakdown of categories was presented in Section Four. These are identified initially by purpose: devolution type consultations, policy type, new strategies, fact finding, corporate type and *ad hoc* or problem solving types of consultation. Using this framework, we may further consider how the approach may be classified- e.g. blank page or white paper; partnership process or statutory obligation. Based on these concepts, it may be possible to better plan for and conduct consultations and identify appropriate strategies to guide future work.

The context is changing rapidly as new priorities evolve; the nature of consultation is becoming more sophisticated and established between government and its citizens, while the nature of the relationship between DIAND and Aboriginal peoples is broadening as partnerships increasingly replace consultation in importance as the way to conduct business.

As the strategic commitment to forge partnerships increase, it is not clear what role consultation alone will continue to play. As First Nations, Inuit and Northerners acquire the capacity and the responsibility to manage their affairs, the need for consultation by DIAND could reasonably be expected to diminish. If that capacity involves creation and funding of functions that used to be performed by DIAND, the implications for funded consultations are less clear. While there may be a need for consultation as long as the department continues to carry any responsibilities towards its constituents, it should presumably diminish in significance to the extent that these constituents are able to conduct their own affairs independently.

The Royal Commission on Aboriginal peoples has provided strong messages around the nature of relationships that Aboriginal peoples are likely to demand of the government in coming years, and work to address these issues is now in progress in line with directions set out in *Gathering Strength*.

There are further implications for the need for policy consultation with Aboriginal peoples. While structures are increasing in regions, there is no single group that represents all First Nations. There is a need to further refine how policy consultations will effectively take place and to identify and support Aboriginal capacity to respond to this gap.

Issue 2: Clarity of DIAND Consultation Objectives

The consultation activities undertaken by the department are clearly in support of government objectives including self-government.

DIAND did not have explicit consultation objectives before the 1996-1997 *Framework for Action* despite a very strong policy orientation which reflected broad federal objectives. While this has provided much freedom to officials to develop working consultations as needed, it is not evident how effectively those objectives have been met or whether there is sufficient central guidance.

Issue 3: Resources Allocated To Consultation

There is no specific accounting system that recognizes and records consultation activity consistently across the department. While the flexible and individual nature of the departmental consultation activities has been an asset in developing new approaches, expenditures have not generally been recorded as consultation outside core and C&PD funds. Consultation is not a program by itself but rather a sound management practice widely recognized across the department integral to program management operation.

As Section Four indicates, consultation related expenditures likely exceed what is recognized by the department's accounting systems, which are designed to track program expenditures and not those of a management practice like consultation.

Aboriginal peoples as well as DIAND might benefit from better information about the costs of consultation when spending restraints affect availability of program funds. In planning how to resource and prioritize their activities both Aboriginal peoples and DIAND could find use for guidelines around what could be covered when special funds are provided. Particularly as they struggle with limited program dollars, it would be useful to know whether more efficient ways to consult could be discovered. For example, various approaches could be more easily compared to ascertain which is the most cost effective. Budget forecasting might also improve.

Any efforts to provide better costing information would necessarily be substantial. For example, the departmental expenditure management system would need to be altered; and the significant costs involved in staff time would need to be tracked. Finally, the costs to the department's Aboriginal partner organizations would need to be estimated in some manner. All told, it is not clear whether the costs in gathering this information would be commensurate with the benefits to be realized.

While some of the resources for consultation are in support of special projects and initiatives, some also are directed to core funding and support of organizations. Such organizations may receive many layers of funding depending on the nature of consultative work they are engaged in. At the same time, new structures are emerging, particularly in regions, such as the Alberta Summit, or the Atlantic Policy Congress.

These regionally based entities provide a new level of interaction for the department, and it is not clear whether they are replacing or changing any of the past roles of existing organizations in representing Aboriginal interests.

Suggestions from departmental representatives to increase efficiencies in using consultation funding included the following:

- providing more structure to consultations;
- reducing any resource duplication for consultation at a departmental and First Nations level;
- using specialists to facilitate consultations with First Nations and Northerners;
- ensuring that consultation priorities and objectives are clear; and
- adhering to a reasonable schedule for discussion of specific issues.

Issue 4: Aboriginal Support for DIAND Consultation Practices

Aboriginal peoples have clearly indicated that they expect full and open participation in DIAND's undertakings, and many have established organizational structures which support involvement.

While Aboriginal peoples were not approached in this departmental overview study, they have over the years presented some clear messages to departmental officials.

The recognition of the need for Aboriginal support for consultation has been brought home on many fronts to departmental officials. There is general understanding and commitment to Aboriginal objectives and their need to be involved directly in decisions that affect them. The creation by Aboriginal peoples of structures to correspond with DIAND regional management makes this easier for the department to carry out consultation.

Although they are usually referred to as a collectivity, Aboriginal peoples are not a homogeneous group with a single point of representation. As well as separate nations, there are communities, local government structures, political organizations, institutions, etc. spread across the country with differing interests and capacities.

Many officials point out that Aboriginal peoples are different in culture, values, capacity, expectations. For example, while the RCAP report refers to 60-80 Aboriginal nations that have an inherent right to self-government, there are far more entities who interact with DIAND currently and they cannot be assumed to have the same interests. The absence of a focal point or standard process for consultations makes it more difficult to ensure that the right people and organizations are consulted. As partnership grows and becomes stronger, it may be possible for First Nations, Inuit and Northerners to be more specific in identifying their requirements for support.

Issue 5: Best Practices and Lessons Learned

Departmental officials over the years have developed different models to fit different situations, all of which have produced fruitful lessons as presented in this report. From DIAND's perspective these represent "best practices". However, no attempt should be made to assess how effective consultation efforts have been without the participation of all those involved.

While no comparative analysis is provided, the examples presented in this report might be from the department's perspective good practices since they all were put into effect, involved First Nations, Inuit and Northerners and produced results. Consultation is now recognized as a way of doing business. Regular contact with Aboriginal leadership and communities is a welcome shift away from unilateral decision-making. Increasingly there is as wide recognition among DIAND officials that no single consultation model is appropriate in all situations for all Aboriginal peoples, many of which have different approaches to making decisions.

Benefits and challenges arising from consultation activities offer some context for beginning to assess "best practices":

Some of the benefits include:

- increased legitimacy and credibility of both process and outcome;
- greater Aboriginal and stakeholder support for and ownership of initiatives;
- endorsement of outcome or product;
- access to better information;

- reduced conflict and resistance;
- shared expertise;
- opportunity for capacity building and continuous learning;
- positive rapport and ongoing goodwill; and
- increased potential for future partnerships.

Some of the challenges that exist with consultation as identified by many of the practitioners include:

- dealing with conflicting agendas;
- restricted resource requirements;
- identifying participants and representatives;
- establishing trust;
- building consensus;
- ensuring linkage to decision-making;
- dealing with demands by external agents (eg Treasury Board, provinces etc);
- dealing with new participants (eg replacements);
- balancing bureaucratic and community responses;
- consultation fatigue; and
- complexities of administration outside traditional structures.

Section 6 - Conclusions

This section draws key conclusions on consultation based on the findings of this report. They include:

- consultation is a complex subject which defies easy definition.
- extensive consultative activity is taking place at DIAND.
- costs are difficult to track because consultation is not a program but rather a management practice.
- the department has long been viewed as coming to the table with decisions (or preferred outcome) in hand. This perception has damaged DIAND's credibility with First Nations and other Aboriginal constituents, despite considerable departmental efforts to work jointly to common ends.
- this overview provides information to assist the department in recognizing significant consultative activity that has been occurring but has yet to be documented.
- given new policy directions (eg. self-government, devolution etc.), the new relationship between DIAND and its partners will be seen by other federal departments as a model for doing business. DIAND has the opportunity to be proactive (eg. the AES, sustainable development strategy, etc.) in demonstrating how to include constituents in decisions affecting them.

TERMS OF REFERENCE

Terms of Reference

Evaluation of Departmental Consultation Practices Need

Purpose: To determine the nature and effectiveness of DIAND consultation practices and to identify a rationale and potential alternatives in support of the development of a departmental consultation strategy.

Background: In keeping with the federal policy to consult with the First Nations, DIAND currently practices consultation in almost every aspect of its business, but there are very different understandings of the meaning of "consultation" among the various participants involved. There are many government players involved in consultations in regions and headquarters as well as other jurisdictions including other departments, province and territories. There are also many different kinds of consultation including formal and informal, funded and unfunded. While consultation activity has increased in recent years as part of an evolving relationship with aboriginal people, DIANDs good faith has sometimes been challenged because of differing expectations about what subjects require consultation and why, what processes should be involved, what results to expect, and what action should be taken.

Expenditures for formal consultation are significant, and various budgets are implicated, for example, over $8M in core and other funding went to First Nations in 1994-1995, while additional consultation funds may be provided through other departmental or governmental mechanisms. There is a need to rationalize what is being funded and to determine the value of these activities to all stakeholders. Other departments have chosen to reduce funding lines, e.g., Canadian Heritage has begun to adjust its core funding to aboriginal groups, and this may have implications for DIAND. There may also be opportunity for DIAND to better manage its consultations through a focus on a consistent rationale and value for money of its activities.

Issues: Key issues to be addressed include:

1. What consultation activities are carries out cross the department? Are they clearly defined? Are they delivered in a consistent manner? Have they changed in the last 5 years?

2. Are DIAND consultation objectives clear and consistent with departmental and government policy? Are these objectives being met?
3. What departmental resources are allocated to consultation? How do they compare with other departments? Is consultation being delivered in a cost effective manner?

4. Do First Nations support consultation as practised by DIAND? What aspects are effective from their perspective? Which are not?

5. What best practices exist as models for future consultation? Are there better ways for the department to achieve its objectives? What lessons can be learned from the consultation practices of other departments?

Scope: The evaluation will be national in scope, and will be based on information and documentation from DIAND and external sources, including other government departments and First Nations.

Approach: The evaluation is to be conducted in two phases using a combination of in-house resources and contractors. Phase I will be an internal, administrative exercise to inventorize all DIAND consultation activities and expenditures, including conditions for consultation, types of agreements and funding mechanisms, and results; and to provide a rational framework for consideration of consultation alternatives. This will be based primarily on file and document reviews and interviews with key managers. An advisory committee for Phase I will consist of departmental representatives at the request of the program. Phase II will look at the relative effectiveness of consultation activities, their cost effectiveness and the development of alternative models, and will be conducted through a significant consultation process.

Schedule: Phase I data collection will take place during the fall of 1995, with reporting in January 1996. Planning, including a budget and schedule for Phase II will be addressed pending consultation process.

Costs: The costs of Phase I will include $45K for contracting services to be borne equally between DAEB and the program.

Approved by:

Jack Stagg
Assistant Deputy Minister
Strategic Policy and Planning
October 12, 1995

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels
Direction générale de la vérification et de l'évaluation

Rédigé par :

Beverley Clarkson
Responsable principale de l'évaluation
et
Joanne Rigon
Adjointe de recherche - évaluation

Avec la contribution de :

T.K. Gussman & Associates
Les Associés de recherche Ekos inc.
Diane Elliott, adjointe de recherche

Aperçu général des méthodes de consultation du MAINC

Projet 95/14
Juin 1998

Préambule

Le présent rapport décrit la façon dont le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a honoré son engagement de consulter sa clientèle. Nous nous servons de 1995-1996 comme année de référence, car c'est l'année où la consultation est devenue une plus grande priorité. Les Autochtones, les habitants du Nord et le gouvernement du Canada privilégient l'établissement de nouveaux rapports entre eux, et comme les partenariats qui en a résultent sont maintenant la norme, ce rapport porte nécessairement sur une période révolue.

Néanmoins, le rapport démontre que le Ministère a entrepris une myriade d'activités pour atteindre son objectif, et il explique comment il s'y est pris pour le faire.

Le Ministère n'a pas adopté une politique nationale, ni une définition unique ou un ensemble de principes ministériels sur la consultation. On a plutôt vu se développer des approches nouvelles. Et elles se développent surtout dans les régions où les rapports entre les gouvernements et les communautés évoluent dans le sens d'une transition vers l'autonomie gouvernementale.

Ce rapport identifie plusieurs activités ministérielles entreprises au cours des dernières années et propose différents modèles de consultation. Ces modèles constituent un point de départ pour comprendre le processus consultatif et pour susciter la discussion avec nos partenaires sur la nouvelle approche du MAINC. On se rappellera que cette nouvelle approche a pour but d'établir une nouvelle relation avec les Premières Nations, les Inuit et la population du Nord.

Table des matières

Page

Sommaire i

Section 1 - Introduction 1
- Objet du rapport 1
- Pertinence de l'aperçu général 1

Section 2 - Questions abordées et approche utilisée 2
- Approche utilisée 2
- Questions abordées 2
- Portée de l'aperçu général 3
- Méthode 3

Section 3 - Principales constatations 6
- Introduction 6
- Sommaire des aspects financiers de la consultation 7
- Méthodes de consultation du MAINC 9
- Approche de consultation du MAINC 23
- Analyse bibliographique et perspective théorique 25
- Autres activités fédérales 28
- Activités de consultation avec les Premières Nations 29

Section 4 - Modèles de consultation 31
- Modèles et méthodes de consultation 31
- Modèles d'actualité 35

Section 5 - Discussion des questions abordées 37
- Première question : Méthodes de consultation du Ministère 37
- Deuxième question : Clarté des objectifs du MAINC en matière de consultation 40
- Troisième question : Ressources affectées à la consultation 40
- Quatrième question : Appui des méthodes de consultation du MAINC par les Autochtones 42
- Cinquième question : Pratiques exemplaires et leçons retenues 42

Section 6 - Conclusions 45

Annexe
- Mandat

Sigles

FAC -	Association des femmes autochtones du Canada
ANCA -	Association nationale des centres d'amitié
APN -	Assemblée des Premières Nations
ASF -	Agent du service de financement
CCC -	Code de contrôle de crédit
CCG -	Centre canadien de gestion
CEP -	Consultation et élaboration de politiques
CMVE -	Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation
CNAC -	Conseil national des Autochtones du Canada
CPA -	Congrès des peuples autochtones
CPNY -	Conseil des Premières Nations du Yukon
DAI -	Direction des affaires intergouvernementales
DGR -	Directeur général de région
DGVE -	Direction générale de la vérification et de l'évaluation
GCR -	Gestionnaire de centre de responsabilité
GTC -	Groupe de travail sur la consultation
ITC -	Inuit Tapirisat du Canada
MAINC -	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
OE -	Opération et entretien
OPT -	Organisations provinciales et territoriales
PAOAR -	Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives
PED -	Processus d'évaluation du développement
PSOP -	Planification stratégique et orientations de politique
SEA -	Stratégie pour l'environnement arctique
RNM -	Ralliement national des Métis
SGD -	Système de gestion des dépenses
SGF -	Système de gestion financière

Sommaire

Le présent rapport constitue un aperçu général des méthodes de consultation du MAINC. Il décrit les activités de consultation, surtout celles menées en 1995-1996. À l'origine, cet aperçu général se voulait la première étape d'une évaluation qui, par la suite, aurait été menée conjointement avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord. La seconde phase a donc été mise de côté, puisque le Ministère a repensé ses relations, et les partenariats sont devenus la norme, tel que promis dans *Rassembler nos forces*. Néanmoins, ce rapport, source d'information importante, sera utile pour la création de nouveaux partenariats.

Les auteurs abordent les grands points suivants :

- la nature des activités de consultation qui ont lieu dans tout le Ministère;
- la clarté et la cohérence des objectifs ministériels et leur rapport avec les objectifs globaux du gouvernement;
- les pratiques exemplaires et les solutions de rechange.

De plus, il permet de dresser un lexique des termes et concepts de la consultation et de cerner les leçons apprises par les autres ministères et leurs pratiques exemplaires, information qui ne manquera pas d'être utile.

L'examen des méthodes de consultation du Ministère implique la détermination de l'activité de consultation récente. Cette détermination repose sur plus de 100 entrevues ainsi qu'une analyse bibliographique variée. De plus, des entrevues furent menées auprès de représentants de onze ministères fédéraux qui jouent des rôles clés en matière de consultation. Cet exercice avait pour but de découvrir la consultation menée par d'autres secteurs du gouvernement.

Les conclusions nous apprennent qu'il y a une importante activité de consultation à tous les niveaux du Ministère, et ce dans la poursuite de buts différents. La consultation, comme moyen d'établir un dialogue ou un forum de discussion avec nos partenaires, est devenue une façon normale de travailler pour les fonctionnaires, et est ainsi considérée par les administrateurs comme une bonne pratique de gestion plutôt qu'un programme proprement dit. La valeur de ces efforts tient à la mesure dans laquelle ils favorisent l'atteinte de tel ou tel objectif.

Environ 3,8 millions de dollars ont été affectés à la consultation directe durant l'exercice 1995-1996. Bon nombre de fonctionnaires croient que ce chiffre est une estimation prudente des sommes consacrées à la consultation et aux activités similaires à l'échelle du Ministère. Par ailleurs, des éléments de consultation sont souvent partie intégrante des nombreuses initiatives — qui parfois s'étendent sur plusieurs années — à l'échelle du Ministère; conséquemment, il est difficile d'en déterminer l'ampleur.

Dans les régions, de nouvelles organisations représentant les Premières Nations font surface, telles que l'Atlantic Policy Congress et l'Alberta Summit, avec lesquelles les fonctionnaires régionaux entretiennent des rapports professionnels. Ces rapports semblent très bien concorder avec les vues de la haute direction qui souhaite développer les partenariats conformément au cadre d'action actuel du MAINC et à la nouvelle orientation exprimée dans *Rassembler nos forces*. Par ailleurs, il n'existe aucune politique ou directive ministérielle explicite pour guider la consultation. Un des avantages de cette approche est la formulation de stratégies souples dans différentes régions et secteurs en fonction des besoins divers. L'inconvénient : le manque d'un ensemble de principes et de partage d'information sur les pratiques exemplaires à l'échelle du Ministère.

La consultation publique fait très bonne figure au gouvernement. En 1997-1998, l'Institut de recherche sur les structures gouvernementales a tenu une conférence sur la participation des citoyens à l'élaboration des politiques gouvernementales à laquelle assistaient des cadres supérieurs. Environnement Canada a formulé une nouvelle politique de consultation fort prisée qui renferme un volet autochtone. En 1997-1998, le Bureau du Conseil privé a tenu une réunion interministérielle portant sur les consultations avec les Premières Nations au cours de laquelle on a demandé au MAINC de proposer des idées pour la consultation y compris des modèles.

Cet aperçu général propose aussi une classification des activités de consultation : la consultation liée à la délégation de pouvoirs, aux politiques, aux nouvelles stratégies, à l'établissement des faits, aux sociétés et à la résolution de problèmes de nature particulière. Les auteurs envisagent également certaines approches distinctes en guise de modèles de départ; par exemple, l'approche «page blanche », menée par le gouvernement, la négociation, le partenariat et le partage de l'information. Le niveau de franchise et l'absence de restrictions sont liés à des facteurs comme l'obligation légale, les conditions existantes, les besoins des participants et ainsi de suite.

Les résultats de cet aperçu général laisse voir l'étendue de l'effort de consultation du MAINC. Bien que les auteurs ne formulent aucune recommandation, l'information présentée devrait aider les fonctionnaires du Ministère à mener des consultations et à conclure des partenariats à l'avenir.

Section 1 - Introduction

Objet du rapport

Ce rapport résume les constatations d'une étude globale qui allait servir de point de départ pour une évaluation des méthodes de consultation du MAINC en 1995-1996. Les auteurs mettent l'accent sur la description des activités de consultation au Ministère mais incluent les faits marquants des autres ministères en ce qui a trait aux consultations avec les Premières Nations, les Inuit et les Autochtones du Nord. L'évaluation initialement prévue a été reportée en raison des initiatives importantes mises de l'avant pour instaurer de nouveaux partenariats.

Pertinence de l'aperçu général

La consultation revêt de plus en plus d'importance dans les rapports entre le gouvernement et les citoyens. Aussi les ministères ont adopté de nombreuses mesures pour mettre en oeuvre des politiques de consultation et peaufiner les méthodes actuelles. Les autres ministères voient le MAINC comme un pionnier dans le domaine de la consultation en raison de ses démarches auprès des Premières Nations, des Inuit et des habitants du Nord dont l'objet est d'assurer le transfert de pouvoirs et l'autonomie gouvernementale comme en témoigne le cadre d'action que le Ministère a adopté récemment.

Néanmoins, il existe une grande confusion au sujet de la signification et de la mise en oeuvre de la consultation parmi les divers participants concernés. Par le passé, le MAINC avait la réputation de ne pas agir de bonne foi dans son approche de la consultation, et malgré l'attention particulière accordée à la franchise et à la co-entreprise au cours des dernières années, cette image pourrait se perpétuer dans une certaine mesure. Par conséquent, avant même de se lancer dans une étude poussée des méthodes de consultation du Ministère, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation a entrepris de cerner le sens qu'on donne à la consultation au Ministère. Elle a aussi entrepris de préciser les activités assimilées à la consultation, les leçons à tirer des pratiques exemplaires et, enfin, les questions elles-mêmes.

Section 2 - Questions abordées et approche utilisée

Approche utilisée

Au départ, ce projet devait être une évaluation des méthodes de consultation au Ministère et il devait être mené en deux phases. La Phase I consistait à déterminer la nature, l'étendue et la raison de la consultation. Faute d'une politique ou d'un programme officiel, il n'existait aucun aperçu général de la consultation au Ministère. Il s'est avéré nécessaire d'en créer un afin de se préparer à l'évaluation de l'efficacité et des pratiques exemplaires dans les rapports avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord.

À l'origine, on s'attendait à ce que la Phase I consiste en un bref exercice documentaire. Cependant, la collecte de l'information s'est révélée difficile, et on a tenté par divers moyens au cours de la dernière année de déterminer, comprendre, classer par catégories et documenter l'activité de consultation très variée se déroulant dans tout le Ministère. En fin de compte, il a été impossible d'examiner l'ensemble de l'activité; il a fallu faire une sélection. Des progrès importants ont été accomplis en déterminant quel genre d'activité de consultation a lieu dans les régions et à l'Administration centrale ainsi que les systèmes de financement et les ressources à l'appui.

À la suite d'une décision de la haute direction au sujet de la formulation d'une approche de collaboration, on a décidé de différer la seconde phase de cette étude.

Questions abordées

Le cadre de référence initial de l'évaluation, qui a été approuvé le 25 septembre 1995, précisait cinq questions essentielles :

1. Quelles est la nature de la consultation dans l'ensemble du Ministère? Est-elle clairement définie? Se déroule- t-elle de manière cohérente? A-t-elle changé au cours des cinq dernières années?

2. Les objectifs du MAINC en matière de consultation sont-ils clairs et cadrent-ils avec la politique du Ministère et du gouvernement? Ces objectifs ont-ils été atteints?

3. Quelles sont les ressources ministérielles affectées à la consultation? Comment se comparent-elles à celles des autres ministères? La consultation s'effectue-t-elle de manière rentable?

4. Les Premières Nations accordent-elles leur appui à la consultation pratiquée par le MAINC? Selon elles, quels en sont les aspects efficaces? Quels sont ceux qui ne le sont pas?

5. Quelles sont actuellement les pratiques exemplaires pouvant servir de modèles pour la consultation future? Y a-t-il des meilleurs moyens pour que le Ministère atteigne ses objectifs? Quelles leçons peut-on retenir des méthodes de consultation des autres ministères?

En plus de ces questions, le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE) a demandé que l'évaluation permette de dresser un lexique cohérent de la consultation pour la consultation future; de déterminer le lien entre les ressources et les résultats attendus et d'indiquer les leçons apprises par les autres ministères qui consultent les Autochtones ainsi que les pratiques exemplaires pouvant servir à l'avenir.

Portée de l'aperçu général

Cet aperçu général comprenait plusieurs éléments de recherche qui sont résumés dans le présent rapport. L'état des connaissances actuelles en matière de consultation a fait l'objet d'une analyse bibliographique et d'un recensement des activités gouvernementales courantes. Les auteurs ont dressé le profil des approches utilisées dans tout le Ministère, et examiné des cas précis afin de déterminer les éléments des modèles de consultation efficaces. De plus, ils ont tenté à plusieurs reprises d'indiquer l'affectation des ressources.

L'information probante recueillie concerne essentiellement les questions 1 à 3 ainsi que la question 5, puisque des renseignements additionnels devaient être recueillis pour aborder ces questions dans la Phase II. Cet aperçu général n'aborde ni la question de la rentabilité identifiée à la question 3, ni les points de vue des Premières Nations ou des habitants du Nord sur les méthodes de consultation du MAINC.

Les auteurs déterminent la pratique de la consultation théorique à même la documentation, y compris un modèle générique. Ils décrivent l'expérience des autres ministères, notamment en ce qui a trait aux Premières Nations. Ils présentent des d'observations portant sur chaque question à partir des renseignements recueillis.

Méthode

Cette section décrit les méthodes qui ont été utilisées pour la collecte de l'information. Les résultats sont présentés à la Section 3.

Analyse bibliographique et modèle théorique

Cette analyse fait ressortir les principaux thèmes dans la documentation et donne des exemples de pratiques efficaces modernes, notamment un modèle générique élaboré par le *Centre canadien de gestion* (CCG). Ce modèle fait appel à un continuum d'approches de la consultation qui sont à la disposition des organismes du secteur public et qui vont de la présentation unilatérale à une délégation de pouvoirs à part entière en passant par l'auditoire passif et les partenariats.

Activités de consultation des autres ministères fédéraux

On a communiqué avec onze ministères dont on sait qu'ils consultent des Autochtones afin d'en savoir davantage sur leurs activités. Ces ministères comprennent Patrimoine canadien, Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans, Justice Canada, Service correctionnel Canada, Industrie Canada, Revenu Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Bureau du Conseil privé. Leur expérience a été résumée d'après des données non scientifiques et les données objectives disponibles qui ne donnent pas nécessairement une idée fidèle des diverses positions ministérielles.

Aperçu des méthodes du Ministère

On a établi le profil des consultations entreprises par les régions et par l'Administration centrale en 1995-1996 au moyen d'une combinaison d'études de dossiers et de plus de 100 entrevues avec divers responsables de programmes et agents de service de financement. Une description fondamentale des approches de la consultation a été préparée pour chaque région. Ces profils constituent essentiellement une « analyse sélective » des différentes façons selon lesquelles les fonctionnaires ministériels ont répondu au besoin de consulter.

Collecte de l'information financière

Bien que la consultation fasse partie d'un poste budgétaire spécifique, elle peut être incluse dans d'autres postes budgétaires qui appuient des initiatives conjointes avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord. Dans ce cas, on a tenté de cerner l'information nécessaire et de l'obtenir de plus de 100 fonctionnaires au Ministère concernant les dépenses liées à la consultation, l'objectif étant d'évaluer approximativement le niveau d'effort de consultation.

Lors de la première tentative, on a demandé à divers fonctionnaires régionaux et ministériels de désigner, parmi leurs activités, les éléments ou procédés qu'ils considéraient comme consultatifs. La majorité des réponses ont indiqué que les fonctionnaires ministériels employaient diverses approches de consultation dans leurs tâches professionnelles, quoiqu'ils ne disposaient d'aucun moyen officiel ou « prescrit » d'en déterminer les coûts.

On a également procédé à un examen initial du système de gestion financière du Ministère en 1995-1996, en mettant l'accent principalement sur les dépenses. Avec l'aide de la Direction générale des finances et du secteur des Politiques et de l'orientation stratégique, on a effectué une série de « passages-machine » des données sur les codes de contrôle de crédit (CCC) qui comptabilisent les dépenses liées à la consultation (p.ex. CCC 375 saisit toutes les dépenses CEP). Les fonctionnaires ont indiqué que les résultats ne donnaient pas toute l'information sur les dépenses de consultation.

Pour combler les écarts, on a demandé à plusieurs employés d'estimer l'ampleur des activités de consultation et de les concilier, autant que possible, avec le système de gestion financière. Bien que des dépenses additionnelles aient été décrites dans le cas de certains travaux, il restait, selon les fonctionnaires, que ces chiffres pouvaient toujours ne pas refléter le niveau d'effort consenti et que toute conjecture pourrait mal présenter ce qui se passait. Le point de vue dominant, c'est que la consultation est simplement incluse dans les façons de travailler du Ministère et qu'ainsi elle n'est pas mesurable en tant que telle. Aussi, au lieu d'essayer de présenter un portrait chiffré incomplet et trompeur, toutes les dépenses relevées dans le cas de telle ou telle travail seront présentées à titre d'exemples à la section réservée à cette fin.

Section 3 - Principales constatations

Cette section présente les principales constatations tirées de l'information recueillie dans le cadre de cette étude. Ces constatations sont basées sur les informations fournies par les fonctionnaires du Ministère ainsi que l'examen de rapports et de dossiers statistiques, financiers et documentaires. Elles sont analysées en fonction des questions d'évaluation 1, 2, 3 et 5, tel que prévu initialement.

Introduction

La consultation n'a jamais compté parmi les programmes officiels au MAINC; il en résulte qu'il n'existe pas la moindre définition fonctionnelle, pas plus qu'il n'existe de source claire ou d'intérêt majeur pour le financement de la consultation. À des fins de précision, des fonctionnaires ministériels ont, à diverses reprises, tenté de définir la consultation. Cependant, ceci a été perçu comme un geste indûment restrictif à un moment où le Ministère faisait de gros efforts pour se transformer d'un organisme de prestation directe de programmes en un service de financement doté d'une responsabilité sur le plan de la politique et la reddition de comptes. De plus, les commettants autochtones semblaient croire que la souplesse constituait un test essentiel de la crédibilité du Ministère et de sa bonne volonté de changer; c'est pour cette raison que les tentatives de formuler une définition standard furent abandonnées. Les gestionnaires ont essayé de satisfaire à l'exigence d'obtenir la participation des Autochtones par n'importe quel moyen qu'ils jugeaient approprié. Ils disposent d'une grande marge de manoeuvre pour définir et financer les occasions de participer (se référer à l'étude du continuum de consultation, à la Section 4).

Il est nécessaire de disposer de fonds si l'on veut que les Autochtones soient en mesure de participer de façon significative au processus de consultation avec le gouvernement sur un vaste éventail de questions au fur et à mesure que le Ministère effectue de la délégation. Le Ministère dispose d'un certain nombre de mécanismes qui rendent possible ce qui suit: un budget de **financement de base** destiné à appuyer les organisations; un budget de financement de la **Consultation et de l'élaboration de politiques (CEP)**, qui est alloué annuellement aux régions à partir de l'Administration centrale pour appuyer des initiatives particulières; des fonds d'appui à la consultation sous en vertu de **CEP**, où les gestionnaires utilisent ce code de contrôle de crédit (CCC 375) pour rendre compte des dépenses en matière de consultation; et l'utilisation souple des **fonds de programme**, qui pourraient ou non s'appliquer à la consultation. Les fonds sont habituellement fournis en bloc pour l'exécution des opérations. En effet, les fonds ne sont pas ordinairement divisés en composantes, pas plus qu'il n'y a une définition standard du mot financement. Ainsi, il n'est pas possible d'évaluer raisonnablement quelle proportion va uniquement à la «consultation» au Ministère.

Sommaire des aspects financiers de la consultation

Dépenses du MAINC en matière de consultation : principales constatations

Les dépenses du Ministère en matière de consultation sont vraisemblablement beaucoup plus élevées que ne l'indiquent les montants inscrits dans le Système de gestion des dépenses (SGD).

Deux raisons importantes permettent de conclure que le Système de gestion des dépenses ne peut refléter fidèlement le coût des activités de consultation au MAINC. D'abord, les activités liées à la consultation ne sont pas exclusivement inscrites en tant que «consultation ». Ensuite, le système ministériel de comptabilité a été conçu pour y inscrire des dépenses de programme précises telles que l'éducation, le logement ou le développement social, par opposition à la vérification et au suivi d'« activités » particulières telles que la planification, l'élaboration de politiques ou la consultation.

Pour les mêmes raisons, on en arrive à la conclusion que les activités de « consultation » du MAINC à l'Administration centrale et dans les régions sont vraisemblablement plus importantes que ce qui est officiellement reconnu dans les budgets de consultation traditionnels.

Au moment de planifier comment accorder les ressources et établir les priorités pour leurs activités, il semble que les peuples autochtones et le MAINC gagneraient à clarifier la méthode de déclaration de données sur l'affectation des fonds. En perfectionnant leur capacité de rattacher les dépenses à des activités de consultation particulières, les peuples autochtones et le MAINC seraient mieux en mesure de déterminer les approches et les activités les plus efficientes pour atteindre les buts reconnus de part et d'autre.

Par ailleurs, le rassemblement de cette information entraînerait des coûts, notamment pour le perfectionnement des systèmes comptables du Ministère. De plus, il y a le coût de l'intervention humaine des employés du Ministère et des Autochtones, temps qui est difficile à quantifier. Une étude plus approfondie serait nécessaire pour déterminer si les coûts associés à l'amélioration des données comptables sur la consultation sont justifiés.

Étude détaillée des dépenses liées à la consultation

Une recherche sur les données disponibles pour les coûts de consultation dans les systèmes de gestion financière a été réalisée. Cette recherche a permis de relever tous les fonds directement affectés à la consultation.

Le **Tableau 1** présente le budget prévu pour le financement de la consultation et de l'élaboration de politiques (CEP) en 1995-1996. Le budget a été réparti par région selon les dossiers financiers du Ministère. Pour l'Administration centrale, le budget CEP totalise 3,8 millions de dollars.

Tableau 1 : Budget de planification pour l'exercice 1995-1996	
Région	**Budget CEP**
AC	0
Atlantique	199 890
Québec	306 000
Ontario	664 740
Manitoba	429 660
Saskatchewan	514 350
Alberta	269 100
C.-B.	1 050 750
Yukon	176 740
T. N.-O.	192 420
TOTAL	**3 803 650 $**

En plus du budget CEP, il existe un budget de financement de base qui permet aux organisations, entre autres, de consulter le Ministère quotidiennement. Ce financement s'est monté à environ 9,4 millions de dollars en 1995-1996.

Défis associés au financement de base

Lors d'une réunion sur le financement de base qui s'est tenue à Toronto en décembre 1996, les fonctionnaires régionaux ont souligné les défis à surmonter en ce qui concerne le mécanisme et l'administration du financement de base. Plus particulièrement, le financement de base ne suffit plus en raison des changements complexes survenus au sein du Ministère et des organisations des Premières Nations. Le nombre croissant d'organisations autochtones et l'incertitude quant à leur représentation ont créé des contraintes pour l'administration du programme et les ressources déjà limitées.

Les fonctionnaires du Ministère ont été placés dans la position très difficile de devoir décider quelles organisations recevront des fonds selon les critères actuels. Tous les jours ils doivent déterminer qui prendra place «autour de la table » pour les consultations spéciales et si les participants devraient toucher des honoraires.

La question du financement de base complique davantage ces préoccupations. En effet, les décisions quant à savoir qui bénéficiera en définitive du financement de base ont un rapport direct avec le degré de «crédibilité» perçue dont jouissent ces organisations dans les communautés. Les fonctionnaires du Ministère essaient de faire preuve d'impartialité lorsqu'ils prennent ce genre de décisions. Le fait que les ressources disponibles soient limitées donne à penser que certaines décisions pourraient s'avérer peu populaires lorsqu'il s'agit de financement.

Il a également été mentionné que, dans la plupart des régions, les ressources financières sont réellement inadéquates, même pour les organisations qui se sont qualifiées pour le financement de base.

En fait, il arrive souvent que pour compenser l'insuffisance du financement, les fonctionnaires du MAINC y ajoutent des fonds réservés aux programmes. De telles décisions soulèvent des questions en ce qui concerne le mécanisme du financement de base. De plus, on a demandé que soit instaurée une formule nationale plus équitable et que des ressources additionnelles soient affectées.

Les fonctionnaires régionaux, tout en reconnaissant qu'un certain degré de financement est nécessaire, ne sont pas certains si le financement de base est l'instrument approprié pour atteindre les objectifs du Ministère. La plupart d'entre eux croient que le financement à long terme est nécessaire afin de permettre au Ministère de s'engager dans une planification à long terme. Pour le moment, les décisions budgétaires se prennent sur une base annuelle. Mais les fonctionnaires jugent cette formule plus ou moins efficaces car il arrive que des organisations avec lesquelles il s'est établi un rapport de confiance ne soient pas admissibles à des fonds à un moment donné si bien que les bons rapports en souffrent.

Méthodes de consultation du MAINC

Cette section fait ressortir, d'un point de vue ministériel, les efforts qui ont été consentis pour établir une approche officielle de la consultation.

Historique et évolution des engagements ministériels

Engagement du gouvernement

Le gouvernement du Canada l'a exprimé clairement dans son *Livre rouge* : il a l'intention de bâtir un nouveau partenariat avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord au Canada. Il s'engage à élaborer «un processus plus détaillé pour la consultation entre les ministres fédéraux et les représentants autochtones relativement au processus de prise de décision touchant directement les Premières Nations, les Inuit et les Métis»[1]. Cet engagement, associé à la reconnaissance, par le gouvernement, du droit inhérent à l'autonomie administrative, des négociations sur les revendications territoriales et du transfert des responsabilités du MAINC a créé de lourdes pressions sur les ministères concernés pour qu'ils changent la façon dont le gouvernement établit généralement des rapports avec les Premières Nations. On considère que la consultation sur les questions qui traitent de l'existence des communautés autochtones est d'une suprême importance.

---

[1] *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 1993, page 98.

Reconnaissance ministérielle de la consultation

En même temps que les ministères travaillent à créer de nouveaux rapports avec les peuples autochtones, le MAINC se trouve dans une position unique qui est celle de déléguer ses responsabilités aux peuples autochtones et, finalement, de cesser d'exister en tant que ministère. Dans l'intervalle, le processus de transfert, à diverses Nations, organisations et communautés autochtones, des responsabilités anciennement remplies par le gouvernement fédéral, requiert que le développement des capacités et des ressources se fasse à un rythme qui correspond à leurs besoins. Depuis quelques années déjà, le Ministère reconnaît que la consultation est fondamentale au nouveau partenariat qui doit être créé avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord.

En 1990, le directeur général de la région (DGR) de l'Alberta présidait un groupe de travail du Conseil des sous-ministres pour le changement (CSMC), lequel a produit un document de travail intitulé *Consultation dans les rapports entre les Indiens et le MAINC*, qui devait constituer le premier pas vers l'élaboration de lignes directrices pour la consultation et la négociation. Six grands principes ont été formulés. Leur but : élaborer une politique de consultation détaillée conformément aux *Principes de la consultation* établis dans le cadre de Fonction publique 2000 (FP2000).

Création et fin de la Direction des Consultations

À la lumière de ce document, on a préparé le 7 février 1992 *Les notes du sous-ministre sur la consultation*. Dans ce document, on demandait la création d'une Direction des Consultations responsable de la préparation d'une politique générale de consultation cadrant avec les demandes du gouvernement fédéral.

Le mandat général de la Direction, élaboré au printemps 1993, consistait à fournir un appui et une orientation pour les activités de consultation au sein du MAINC et des autres ministères et agences. Mieux encore, sa tâche était de promouvoir des rapports gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations et les Inuit. Les responsabilités particulières de la Direction comprenaient :

- l'élaboration de programmes de formation visant à rehausser les compétences;
- l'identification des «meilleures façons de faire»;
- la prestation d'aide et de conseils au MAINC et aux autres ministères;
- la participation à un appui financier pour des activités de consultation.

Cependant, le Ministère a été réorganisé et, lorsque les opérations étaient décentralisées vers les régions en 1993, la Direction a effectivement été démantelée. La Direction avait préparé, avant son transfert, un *Cadre national de consultation* qui renfermait trois principes directeurs modelés d'après le travail de FP2000 : franchise, honnêteté et respect. Le rapport n'a pas été bien reçu par les fonctionnaires régionaux qui voulaient une certaine souplesse pour élaborer une approche sans restrictions préconçues à l'égard des Premières Nations. Il n'en demeure pas moins que les nouvelles attentes du Ministère y étaient clairement exprimées.

Restructuration ministérielle et renouvellement de l'engagement envers la consultation

Les changements organisationnels ont facilité le transfert de l'administration et de la gestion des programmes aux communautés indiennes et inuit de façon telle que le Ministère est demeuré essentiellement une agence dirigeant les fonds aux Premières Nations à des fins de prestation des services. Les fonctions de l'Administration centrale ont été limitées à l'élaboration de politiques, aux finances, aux revendications, aux services fonciers et fiduciaires et aux opérations.

Un autre changement important a été le fait de reconnaître que le travail d'élaboration de la politique du Ministère reposerait sur une démarche plus consultative. La «consultation», bien que non définie, a été encouragée à tous les niveaux du Ministère; il en est résulté que bon nombre d'initiatives ont été mises en oeuvre pour répondre aux circonstances individuelles avec un degré de souplesse considérable. L'objectif majeur était d'arriver à une relation de travail avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord et à des résultats efficaces, plutôt que de suivre des lignes directrices administratives officielles. En guise de résultat, un vaste — mais non documenté — éventail de méthodes de consultation s'est développé au cours des dernières années.

En 1995, un guide à l'intention des gestionnaires du gouvernement a été distribué et il articulait clairement les rapports fiduciaires ou spéciaux existant entre le gouvernement fédéral et les Autochtones. Ces rapports étaient basés sur des décisions de la Cour suprême, soit dans l'affaire Guérin (qui déclarait que le gouvernement fédéral doit faire preuve d'une très grande vigilance dans sa gestion des biens des Autochtones) et l'affaire Sparrow (qui déclarait que le gouvernement fédéral peut modifier les droits ancestraux des Autochtones et les droits issus des traités, mais il doit le faire avec circonspection). Le consentement éclairé dans le cas des obligations décrites par le jugement Guérin et la consultation dans le cas des obligations décrites par le jugement Sparrow, qui concernent surtout le programme du Nord, sont maintenant la norme au Ministère.

Renforcement de l'engagement au moyen du «Cadre d'action : document de travail»

En janvier 1996, le Ministère produisait la première édition du document *Cadre d'action du MAINC (Document de travail)*, qui faisait ressortir l'importance critique de bien gérer le travail courant du MAINC afin de pouvoir réussir dans quatre domaines d'action prioritaires : la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, l'amélioration des conditions, le règlement des revendications et le développement des politiques et des ressources dans le Nord.

Ce document traitait des implications pour la reddition de comptes à la suite des rapports changeants entre le gouvernement et les Premières Nations et il soulignait l'importance des principes de transparence, de divulgation et de recours comme aspects de la reddition de comptes. On y soulignait également l'importance d'une plus grande représentation des peuples autochtones au sein du Ministère, le besoin d'améliorer l'efficacité de la gestion financière et de faire preuve de plus de souplesse dans les modes de financement.

Aucun objectif ministériel précis assorti à des indicateurs n'a été déterminé pour la consultation ou l'évaluation des conséquences. Cependant, d'aucuns s'entendent au Ministère sur la nécessité de consulter suffisamment les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord au sujet des décisions susceptibles de les affecter.

En 1997-1998 a été publié le *Cadre d'action II* qui exprime clairement l'engagement du Ministère de renforcer les partenariats avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord et de changer absolument ses façons d'agir. Parmi les engagements énoncés dans ce document, mentionnons la création de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones et la mise en valeur du potentiel autochtone par l'appui de mesures comme l'élargissement de l'infrastructure d'information du MAINC, la mise en oeuvre d'ententes de transfert financier et l'harmonisation du financement fédéral et des exigences en matière de communication des données. Le document parle aussi de l'importance d'établir une communication efficace et la confiance.

En janvier 1998, le MAINC a répondu à l'appel de la Commission royale sur les peuples autochtones. Cet appel se voulait une demande de changements importants dans les relations du gouvernement avec les peuples autochtones. La réponse du MAINC, on la retrouve dans *Rassembler nos forces: le Plan d'Action du Canada pour les Questions autochtones*. Ce rapport, élaboré en collaboration avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), souligne dans des termes pratiques comment le gouvernement du Canada et les peuples autochtones peuvent travailler ensemble en développant une relation plus efficace. Ce plan d'action est considéré comme «la première étape d'un long périple» où on s'occupera des séquelles du passé et où on travaillera au processus de guérison. C'est un rapport qui comporte également d'importants engagements pour l'élaboration d'une série de techniques et de systèmes de communication et l'adoption des modalités de prise de décision. La consultation n'est qu'un élément de cet ensemble.

Situation des mesures de consultation du MAINC

Mesures de consultation à l'Administration centrale

Les trois secteurs basés à l'Administration centrale du Ministère, le Programme pour les Indiens, le Programme des affaires du Nord et les Services ministériels ont adopté des mesures pour favoriser la consultation. Ces mesures peuvent prendre la forme de projets majeurs (p. ex. le développement durable; la Stratégie pour l'environnement arctique - SEA) ou de processus permanents (p. ex. les comités consultatifs pour des évaluations de programme). Dans certains cas, les fonctionnaires du programme ont fait une estimation approximative des coûts des activités de consultation pour certains projets. Ces estimations ont comme conséquence d'apporter de la crédibilité au Ministère dans le domaine de la consultation. Il est cependant reconnu que ces coûts comprennent plusieurs aspects — frais de déplacement, frais généraux, frais de communication de données — qui ne font pas l'unanimité dans la définition du mot consultation.

Les fonctionnaires du Programme du Nord ont été ceux qui étaient le mieux placés pour identifier les activités comprenant un élément de consultation du fait qu'il s'agit d'un programme complet et que les données sont plus faciles à recueillir. Les dépenses de consultation engagées par le Secrétariat du Nunavut à l'Administration centrale ont été importantes (3,15 millions de dollars). D'autres dépenses de consultation ont trait à la réinstallation des Inuit de l'Extrême-Arctique, à l'adoption d'une constitution pour la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.) et au Programme des fourrures qui se sont chiffrées à 5,32 millions de dollars.

Profils de consultation régionaux

Les régions sont devenues les principaux intermédiaires entre le Ministère et les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord quand il s'agit d'apporter les changements préconisés par les leaders fédéraux et autochtones. Les fonctionnaires régionaux indiquent que le Ministère mène des consultations sur une grande échelle avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord en fonction des besoins individuels.

Les représentants régionaux ont déclaré qu'il s'est produit certains changements fondamentaux dans la manière dont le Ministère consulte les Autochtones. Certains changements se sont faits avec le temps alors que d'autres sont tout récents. Bon nombre de changements sont attribuables aux politiques fédérales et ministérielles sur la délégation des responsabilités et sur le mouvement vers l'autonomie gouvernementale.

De telles politiques ont obligé les peuples autochtones à créer des structures organisationnelles qui admettent la planification et la mise en place des programmes appropriés. Ces organisations se sont multipliées et apparaissent comme des entités essentielles pour la consultation régulière avec le Ministère. Chaque région du MAINC a connu une croissance semblable dans le nombre des structures officielles. On trouvera ci-dessous des descriptions générales de la dynamique organisationnelle pour la consultation au sein de chaque région, avec les estimations des coûts lorsqu'elles sont disponibles.

Région de l'Atlantique : Au cours des cinq dernières années, la région de l'Atlantique a vécu de nombreux changements concernant la manière dont les Premières Nations établissent des rapports avec le Ministère. Le *Congrès sur la politique Atlantique* (CPA), créé récemment, se veut une tribune où se tiennent des discussions régulières sur toute une gamme de sujets, qu'ils soient de nature politique ou régionale; c'est la première institution représentant toutes les Premières Nations dans la région.

Sa création était le fruit d'une co-entreprise du MAINC et des Premières Nations en vue de fournir une tribune aux Premières Nations pour qu'elles fassent connaître leur point de vue au sujet des mesures politiques.

Le CPA compte quatre niveaux : « Assemblée générale des chefs » (structure de prise de décision), le Conseil d'administration des Chefs (établit les lignes directrices pour les directeurs exécutifs), le Bureau du Secrétariat (comprend le directeur exécutif, les conseillers de recherche en matière de politiques et le personnel de soutien administratif) et les Commissions permanentes, qui sont chargées des questions spécifiques. Le directeur exécutif est l'agent de liaison entre le MAINC et le CPA et représente habituellement le point de contact du Ministère pour 31 Premières Nations. Le CPA a reçu 343 000 dollars en 1995-1996 en fonds CEP. Les autres ministères fédéraux peuvent également offrir un appui adapté aux besoins.

Le Forum tripartite Mi'kMaq/ Nouvelle-Écosse/ Canada et le conseil scolaire Mi'kMaq ont également pour mission de discuter et de négocier les questions propres à la Nouvelle-Écosse, notamment l'éducation. La création de telles structures, associée à la réorganisation du bureau régional du MAINC en 1991, a suscité l'enthousiasme entre le gouvernement et les Premières Nations. Les répondants étaient d'accord pour dire que de telles structures officielles ont accru la capacité de consultation des Premières Nations, créant ainsi une dynamique en vertu de laquelle ils ont un apport plus important dans les décisions du gouvernement. On croit également au Ministère que ces mesures ont amélioré les rapports entre le MAINC et les Premières Nations.

Les fonctionnaires ministériels ont indiqué qu'il n'existe aucun processus de consultation qui soit utilisé par la région. Les processus dépendent de la question, des intervenants et de la mesure dans laquelle l'exercice est officielle. Néanmoins, on a remarqué des éléments communs dans la tenue d'une consultation. Le plus important était la planification, l'évaluation des consultations (c.-à-d. l'analyse des forces, des faiblesses et des intervenants) afin de décider quels sont les paramètres d'une consultation officielle possible, ainsi que de déterminer qui seront les acteurs officiels.

Région du Québec : La consultation dans la région du Québec fait partie de la vie quotidienne. Bien qu'il n'y ait pas de structures formelles en place, les répondants ont décrit la consultation comme généralement officielle dans la région. Lorsque cela s'avère nécessaire, on fait appel aux Chefs de la province pour discuter de questions importantes qui résultent généralement d'appels de l'Administration centrale en vue de discuter des opérations, des politiques ou des mesures législatives globales du Ministère. Le directeur général régional entretient des contacts fréquents avec les communautés afin d'examiner les questions importantes.

Comme c'est le cas dans les autres régions, on s'attend à ce que les Premières Nations soumettent une proposition de financement pour les consultations avec leurs communautés. Cette proposition comprendra la nature de l'exercice et le processus qui doit être utilisé. Voici les étapes suivies :

- la préparation d'un plan de consultation;
- le comité exécutif régional révise le plan et accorde son approbation;
- l'information pertinente est distribuée aux Chefs des communautés;
- les Premières Nations reçoivent les commentaires de la communauté sur la question;
- l'information provenant des communautés est retransmise au MAINC lors d'une réunion officielle;
- un rapport officiel est préparé et distribué aux autorités pertinentes; et
- la décision finale est communiquée aux Premières Nations.

Dans les autres cas où il s'agit de projet de consultation particulier à une bande ou à un organisme autochtone, le projet de consultation et la proposition de financement soumis à la région est alors :

- étudié au comité régional d'étude des demandes qui révise le plan et accorde son approbation et confirme le financement de la région pour ce projet;
- la décision du comité est transmise au demandeur (bande, organisme ou particulier); le demandeur procède à la consultation et reçoit les commentaires des Autochtones concernés par l'objet de la consultation sur la question; et
- le rapport de consultation et le rapport des dépenses est transmis au MAINC.

Région de l'Ontario : La consultation est entrée de plus en plus dans l'usage en Ontario. La principale tribune pour la consultation demeure la Commission des Indiens de l'Ontario (CIO), fondée en 1978, qui est composée de leaders communautaires de quatre organisations de Premières Nations et de communautés indépendantes ainsi que de représentants provinciaux et fédéraux. La CIO a été conçue pour favoriser le partenariat et une nouvelle approche afin d'aider à résoudre des problèmes d'intérêt commun. Ses principales priorités actuelles sont de faciliter la discussion et la négociation en matière de délégation, de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale.

Il n'existe aucune ligne directrice ou politique principale concernant la tenue de la consultation en Ontario. Les répondants ont indiqué que de telles politiques ne seraient pas utiles parce que chaque exercice doit être traité de façon différente. Le plus haut niveau est un conseil tripartite qui constitue un forum de consultation dont font partie le ministre fédéral, le ministre provincial et le grand chef. Dans la plupart des cas, la CIO est responsable des initiatives de consultation incluant la gestion habituelle du processus de consultation. Le Conseil se réunit trois fois par année, et les trois parties doivent être d'accord avant qu'une question puisse être soulevée aux fins de discussion. De plus, un Comité directeur expérimenté se réunit six fois par année, supervise le processus et prépare les réunions du Conseil. Ce comité est composé de décideurs expérimentés qui donnent des avis sur les travaux de la CIO, cernent les problèmes et dressent le calendrier de consultation/négociation.

Des exemples particuliers de réalisation comprennent :

- entente de cinq ans pour la mise en place d'un service de maintien de l'ordre dans tout l'Ontario;
- service de police régional pour les Six Nations de la Grand River; et
- entente entre l'Ontario, le Canada et la Nation Nishnawbe-Aski pour la création de six réserves et l'infrastructure communautaire.

La CIO est financée à 65 p. 100 par le gouvernement fédéral et à 35 p. 100 par le gouvernement provincial. En 1995-1996, la CIO a reçu 724 000 dollars du MAINC, dont 384 000 dollars étaient destinés au financement de base et 340 000 dollars aux revendications territoriales. L'Ontario a versé 432 000 dollars.

Les dollars de CEP viennent en aide aux associations autochtones souhaitant participer à ce processus tripartite. En 1995-1996, 501 000 dollars furent alloués à cet objectif en plus de 108 000 dollars pour des projets concrets.

À part la CIO, des consultations ont lieu de façon informelle entre la région et les Premières Nations ou les organismes des Premières Nations au sujet de questions d'intérêt local.

Région du Manitoba : La consultation au Manitoba concerne principalement la fermeture du

bureau régional. Un processus officiel a été établi avec l'Assemblée des Chefs du Manitoba (ACM) pour discuter des façons d'effectuer la délégation des programmes et des services. À cet égard, la vaste majorité des activités du bureau régional sont centrées sur la consultation sous diverses formes. Par conséquent, le plus important changement dans les méthodes régionales a trait au fait que les décisions ne peuvent pas être prises sans consultation.

Il n'existe aucune ligne directrice ou politique officielle pour la consultation au Manitoba. Cependant, le directeur général régional a diffusé certains principes de fonctionnement qui doivent être suivis par toutes les succursales. Les voici :

- avant tout changement à la politique ou aux mesures législatives, on doit déterminer qui sera touché et évaluer les répercussions autant que possible;

- les Premières Nations doivent participer à tous les aspects d'un exercice officiel de consultation; et

- les Premières Nations doivent participer à la décision finale.

En 1995-1996, 4,78 millions de dollars ont été alloués à l'AMC pour l'aider à la fermeture du bureau régional.

Région de la Saskatchewan : Les répondants de la région de la Saskatchewan ont indiqué que leurs méthodes de consultation ont considérablement changé au cours des cinq dernières années. Ils attribuent de tels changements aux engagements récents publiés dans le *Livre rouge* et à d'autres politiques fédérales importantes.

Ces changements aux politiques sont perçus comme le moyen pour la région de devenir plus active dans les consultations avec les Premières Nations sur un plus vaste éventail de questions. Les principales structures des Premières Nations avec lesquelles la consultation se poursuit régulièrement sont la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS), composée de soixante-neuf des soixante-dix collectivités et de sept conseils tribaux. Les répondants ont indiqué qu'avec le temps, la fréquence des consultations « officielles » est en voie de diminution, en raison principalement des collectivités individuelles qui veulent avoir davantage à dire dans les initiatives ministérielles. À cet égard, il y a eu des communications de plus en plus fréquentes entre les leaders des collectivités individuelles et les hauts fonctionnaires du Ministère.

Les fonctionnaires ne partageaient pas tous le même avis pour ce qui est de la sensibilisation aux lignes directrices et aux politiques officielles en matière de consultation. Néanmoins, ils étaient d'accord pour dire que les processus individuels tels que l'autonomie gouvernementale et d'autres programmes comprennent des paramètres généraux au sujet de la manière selon laquelle la consultation doit se dérouler. Certains répondants ont indiqué qu'il existe des directives très générales concernant la consultation et voulant que les Premières Nations soient consultées quand il s'agit de prendre des décisions importantes en matière de politiques. La Saskatchewan a une approche souple de la consultation et, bien qu'il existe des étapes générales pour aider à orienter les attentes, celles-ci pourraient être modifiées selon les questions et les organisations intéressées.

Région de l'Alberta : Les années 90 ont amené des bouleversements significatifs dans la façon dont on aborde la consultation en Alberta. Ici encore, les mesures récentes du gouvernement fédéral publiées dans le *Livre rouge* ont entraîné un examen des priorités régionales et des processus de prise de décision. Au cours des dernières années, les fonctionnaires du MAINC et divers représentants des Premières Nations ont étudié la façon dont les communautés doivent participer à la prise de décision au Ministère. Cet examen a conclu que certaines organisations ne jouissaient plus de l'appui des communautés membres. Les Chefs de l'Alberta se sont réunis au niveau politique et ont formé le Sommet des Chefs afin de discuter des questions et des intérêts communs. Lorsque les gouvernements fédéral et provincial sont invités à participer, le Sommet devient un terrain neutre où les questions peuvent être abordées avec eux. Le Conseil des ressources des premières nations agit à titre de Secrétariat pour le Comité directeur du Sommet (six ou sept chefs et un ou deux aînés), fournissant le soutien technique et jouant un rôle de recherche en matière de politiques.

Les relations sont établies en trois accords officiels. Le premier, l'« Accord d'unité », établit la nature de la relation parmi les chefs. Le deuxième, l'« Accord du Canada », établit les paramètres pour la relation entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations. Enfin, l'« Accord de l'Alberta » établit la relation entre la province et les Premières Nations.

Des réunions ont lieu avec la participation des gouvernement fédéral et provincial deux fois par année. Entre ces réunions, les Chefs du Sommet se rencontrent à l'interne pour consolider les questions et élaborer des stratégies visant à étudier certains problèmes avec les gouvernements.

Les questions peuvent être soulevées en communiquant avec le Comité directeur qui contrôle le programme. Le Sommet reçoit 500 000 dollars du MAINC et 250 000 dollars de la province. Des fonds additionnels modestes sont fournis par la Direction des services médicaux de Santé Canada.

En plus du Sommet des Chefs, les Premières Nations sont également consultées sur des questions de programme par le biais des neuf Conseils tribaux ou des trois organisations de traités. Les répondants en Alberta ont tendance à considérer la consultation comme un moyen officiel d'en arriver à des décisions.

Des lignes directrices régionales établissent la définition de la consultation, de la politique de gestion, des responsabilités, des processus et des moyens de diriger les enquêtes. La directive régionale est claire quant aux raisons de la consultation et au processus général devant être suivi pour atteindre des objectifs précis. Cependant, elle indique également que le processus de consultation devrait être cohérent avec la nature et l'ampleur de la question, avec les organisations intéressées et avec le moment de la réponse. Quatre étapes ont été établies et doivent être suivies:

- **planification** : choix des intervenants, discussions préliminaires, détermination des ressources;
- **élaboration du cadre de référence** : objectifs définis, mise au point d'une méthode;
- **consultation et négociation** : exercice mené selon les conditions établies; et
- **évaluation** : supervision, communication des données, ajustement des processus utilisés.

Les fonctionnaires régionaux croient que cette approche a grandement contribué à rendre la consultation efficace avec les Premières Nations.

Région de la Colombie-Britannique: Il y a eu des développements importants dans la façon dont la consultation est abordée dans la région de la Colombie-Britannique. Le plus important de ceux-ci est l'utilisation d'un cadre régional de consultation qui décrit les principes et les méthodes efficaces pour mener à bien la consultation. La consultation est perçue comme un moyen d'atteindre un but. Elle consiste, plus particulièrement, à « ... voir à ce que le client puisse participer à la prise de décisions qui seront néanmoins prises par le gouvernement ou par le fournisseur de services ». Comme telle, la consultation dans la région de la Colombie-Britannique fait appel à des mécanismes officiels. La région traite principalement avec les Conseils tribaux et les collectivités individuelles des Premières Nations. Même si un cadre général définit les paramètres d'un exercice de consultation et les méthodes générales qui doivent être employées, chaque exercice est planifié individuellement.

Le cadre régional de consultation a été jugé par les répondants comme la ligne directrice la plus significative. Il a été instauré par la région en 1994-1995 en tant que priorité du plan de gestion. Un groupe de travail sur la consultation (GTC) a été établi, présidé par la Direction des Affaires intergouvernementales (DAI) et composé de membres du personnel de toutes les Directions.

Après avoir étudié ce qui était connu de la consultation dans la région, le GTC a décidé d'inviter les Premières Nations à se joindre à eux dans une séance de travail afin d'élaborer les principes de la consultation.

La structure consistait en une séance de quatre jours réunissant dix fonctionnaires du MAINC et des participants des Premières Nations, à qui on avait demandé de relater leur propre expérience plutôt que de parler au nom d'une entité. Le processus était franc et uniforme, et il a produit dix principes et dix « pratiques exemplaires » pour la consultation entre le MAINC et les Première Nations en Colombie-Britannique. Ces principes forment la base du cadre de consultation de la Colombie-Britannique et ils ont été approuvés par le Comité exécutif régional pour fins d'utilisation par le MAINC. Environ 10 000 dollars ont été alloués pour les frais de déplacement et d'hébergement des participants des Premières Nations. Les heures travaillées et les salaires du personnel du MAINC, le matériel pour la réunion et d'autres dépenses de fonctionnement et d'entretien (FE) pour cet événement ne sont pas compris dans l'estimation ci-dessus.

Le principe du cadre de travail est « d'améliorer la qualité du service aux Premières Nations et d'accroître la participation des Premières Nations dans le processus de prise de décision ». Le cadre de travail détermine un processus standard de consultation qui doit être suivi par toutes les directions régionales.

Toutes ces étapes sont orientées par des principes de fonctionnement standard, eu égard à la participation de tous les intervenants. Plus important encore, la consultation efficace s'entend des décisions prises après que tous les points de vue ont été prises en considération et que les groupes concernés ont eu l'occasion de faire valoir leur point de vue.

Le **Diagramme 1** présente les principes de la consultation officielle avec les Premières Nations dans la région de la Colombie-Britannique.

Diagramme 1 -
Principes de la consultation dans la région de la Colombie-Britannique

Principes de la consultation officielle avec les Premières Nations dans la région de la Colombie-Britannique	
1.	La région de la Colombie-Britannique utilisera le processus de consultation.
2.	La consultation reconnaîtra le droit des Premières Nations d'administrer leurs affaires selon leurs principes et priorités.
3.	La consultation sera fondée sur la confiance, le respect et la compréhension mutuels.
4.	Les Premières Nations auront l'occasion de formuler les questions et d'accorder la priorité à celles qui requièrent la consultation.
5.	On donnera aux Premières Nations l'occasion d'amorcer les processus de consultation.
6.	Les Premières Nations auront l'occasion de participer à la définition du processus de consultation.
7.	L'information pertinente sera complètement révélée, y compris les intentions, les paramètres et les objectifs de toute consultation. Dans la mesure du possible, cette information sera communiquée en langage simple.
8.	Autant que possible, on accordera suffisamment de temps et de ressources pour qu'une consultation efficace et significative puisse avoir lieu.
9.	Lorsque la consultation a lieu, elle se déroulera avant que les décisions soient prises.
10.	La consultation comprendra la reddition de comptes pour la mise en oeuvre et le suivi.

Source : Cadre de consultation de la C.-B.

Région du Yukon : Comme dans d'autres régions, la consultation dans la région du Yukon a assumé une plus grande importance. Les processus d'autonomie gouvernementale dans le Yukon ont préséance dans toute la région. À cet égard, un certain nombre d'organisations importantes sont utilisées pour venir en aide. Elles comprennent le Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY), le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral. La consultation est généralement utilisée examiner avec les Premières Nations et les leaders de l'industrie les questions comme l'attribution des droits aux ressources de la Couronne, l'exploitation forestière, les permis d'exploitation hydraulique et minière et diverses activités de programme du MAINC. En ce qui concerne ces dernières, les Conseils tribaux sont considérés comme l'agent de coordination pour les consultations. En général, la consultation est considérée comme faisant partie des activités normales. Les répondants dans cette région attachent beaucoup d'importance à ce que la consultation se déroule avant que toute décision finale soit prise.

Cependant, les répondants étaient d'accord que chaque exercice de consultation de programme du MAINC devrait être traité de façon individuelle. Des méthodes spécifiques seront planifiées selon la nature et l'ampleur de la question, les groupes concernés et l'à-propos des décisions finales. À ce sujet, on communiquera avec le CPNY ou avec les conseils tribaux individuels pour obtenir leur contribution. Dans le cas de plusieurs autres genres de consultation officielle dont ceux pour les permis d'utilisation du sol, les lignes directrices détaillent des processus standard.

Région des Territoires du Nord-Ouest : On perçoit la consultation comme la norme. Le personnel responsable du programme dans les Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.) souligne depuis longtemps l'importance historique et culturelle que les consultations occupent dans le Nord. La population restreinte permet au personnel d'être plus près du client. L'impact d'études antérieures, telles que l'enquête sur le gazoduc de la vallée du Mackenzie, a donné lieu à des normes de consultation avec les Premières Nations des T. N.-O. Les répondants des T. N.-O. ont aussi indiqué que les méthodes de consultation ont changé de façon importante au cours des cinq dernières années, principalement en raison de l'évolution des politiques gouvernementales et de l'importance accrue accordée à la participation directe des peuples autochtones aux décisions qui les touchent. De plus, de récentes mesures telles que la SEA, ont souligné une démarche ascendante à l'égard de la consultation et des partenariats. De telles initiatives, alliées aux développements juridiques (p. ex. ® c. Sparrow), ainsi que les efforts fédéraux pour encourager l'autonomie gouvernementale, ont exercé des pressions considérables sur le Ministère pour qu'il consulte selon un éventail d'activités plus vaste.

La consultation dans les T. N.-O. se déroule à la fois dans le cadre du Programme des Affaires indiennes et du Programme des Affaires du Nord. Pour ce qui est du Programme des Affaires indiennes, les consultations ont lieu régulièrement avec des collectivités individuelles qui négocient des revendications territoriales ou des ententes d'autonomie gouvernementale. Les consultations varieront selon la question traitée et le centre de responsabilité (c.-à-d. territorial ou fédéral). Dans le cadre du Programme des Affaires du Nord, il existe diverses mesures législatives définissant les processus de consultation sont définis, y compris les programmes sur l'environnement (p. ex. la SEA), l'utilisation du sol, la gestion des eaux et de l'environnement ainsi que les permis miniers. Chacun de ces domaines utilise divers processus pour la consultation, y compris des comités directeur et consultatif, des conseils de gestion composés de divers intervenants et des comités techniques. Ces programmes du Nord établissent clairement les raisons qui justifient la consultation et les processus à suivre.

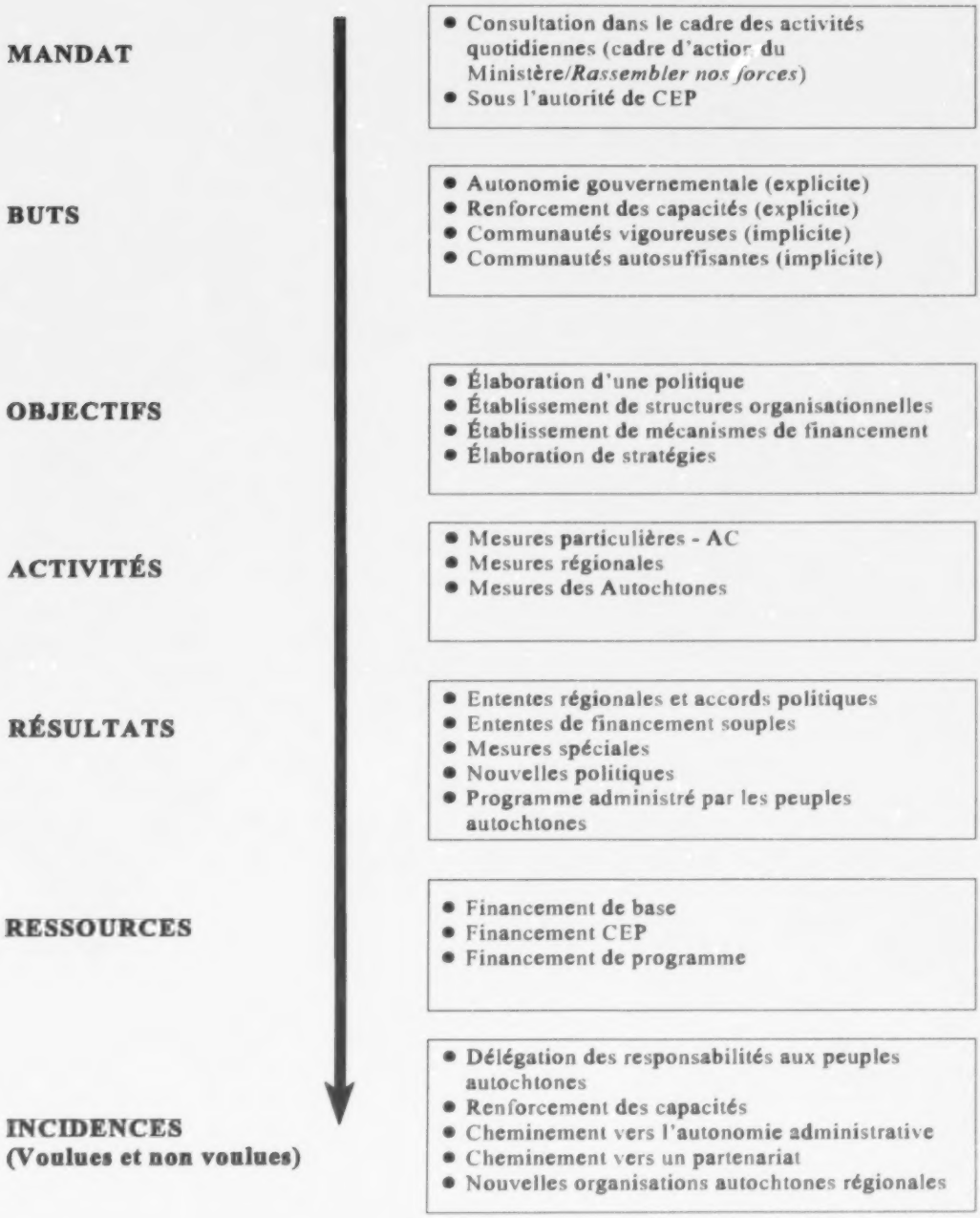
Les fonctionnaires du Ministère se conforment aux normes des Lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de fiducie ainsi qu'aux lignes directrices du Programme des Affaires du Nord. Cependant, le bureau régional a élaboré des lignes directrices concernant les enjeux où des questions fiduciaires sont soulevées par les Premières Nations. À part ces lignes directrices générales, il n'existe aucun processus officiel pour la consultation dans les T. N.-O. autre que les lignes directrices comprises dans des mesures législatives précises. Les répondants ont cependant indiqué que le processus est déterminé selon la nature de l'exercice de consultation et selon les intervenants.

Approche de consultation du MAINC

Modèle logique des activités de consultation du Ministère :

Un modèle logique démontrant les rapports des buts et des objectifs avec les activités et les structures et avec les extrants est utilisé pour clarifier comment un programme ou un domaine d'activité donné remplit son mandat. Dans le cas de la consultation au MAINC, il n'y a eu aucun but ou objectif de consultation explicite établi, étant donné que la consultation est une pratique de gestion et non un programme; et pourtant, il existe une orientation implicite importante à consulter qui est clairement reconnue et mise en oeuvre par les fonctionnaires et qui semble donner des résultats appropriés. Le **Diagramme 2** à la page suivante illustre ce rapport.

Diagramme 2 - Modèle logique de consultation



Analyse bibliographique et perspective théorique

Il y a un nombre considérable de documents sur la consultation au Canada qui peuvent fournir un point de départ pour comprendre sa signification pour le MAINC. Les thèmes communs qui ressortaient des ouvrages examinés comprennent le besoin de s'assurer que le processus de consultation inclut la communication interactive et qu'il contribue au processus de prise de décision d'une manière claire et transparente. En outre, la consultation devrait se dérouler quand il reste encore des décisions à prendre.

Le but principal de la consultation publique est de prendre de meilleures décisions. D'habitude, ceci peut se faire en s'assurant, dès le début officiel du processus de consultation, de la participation des intervenants et d'une compréhension générale des paramètres. Les principes directeurs devraient mettre en évidence la franchise, l'honnêteté, la transparence du processus ainsi que la confiance et le respect envers les différentes valeurs et points de vue qui sont introduits dans l'arène de consultation. Dans des situations où la confiance a été touchée, il faut redoubler d'efforts dans l'espoir de la reconquérir.

Tandis que le public devient plus critique et que les nouvelles technologies rendent l'information plus facilement accessible, des pressions s'exercent sur le gouvernement pour qu'il incorpore des méthodes plus visiblement démocratiques dans la prise de décision. Une participation accrue dans la planification et la prise de décision augmente les chances d'obtenir l'appui des intervenants pour les initiatives, de maîtriser ces dernières et d'accéder à une information plus complète, à une expertise partagée, à des ressources (humaines et financières) en commun et à une infrastructure partagée. De plus, une participation accrue pourrait réduire considérablement la résistance et les conflits.

Cependant, considérant la participation accrue du grand public, le gouvernement devra effectuer un changement d'ordre majeur dans sa façon de procéder. Comme certains documents l'indiquent (p.ex. le Rapport du groupe d'étude sur les services au public, 1990), le service public fédéral n'est pas traditionnellement consultatif, pas plus qu'il n'a apprécié dans le passé la valeur des compétences en matière de consultation. Il faut être très habile pour tenir des consultations efficaces, et les individus qui sont choisis pour représenter une organisation devraient être crédibles et gagner la confiance des intervenants, en plus de démontrer un niveau approprié d'autorité et d'expérience.

Bien que la consultation soit pratiquée dans plusieurs ministères à divers niveaux et sur quantité de sujets, rares étaient ceux qui disposaient d'unités centrales consacrées à la consultation, et il y a eu relativement peu de progrès dans le domaine de l'élaboration des politiques. Ce n'est que récemment que certains ministères fédéraux ont commencé l'élaboration de lignes directrices ou de principes pour la consultation, mais peu ont été considérés comme des politiques officielles de consultation.

L'expression *établissement de consensus* est un concept essentiel qui est souvent mal interprété. Certains praticiens croient à tort qu'il signifie unanimité. L'établissement de consensus est un outil qui peut s'avérer utile dans un processus où les intervenants partagent une compréhension commune de sa signification. *Établissement de consensus signifie que les participants parviennent à une entente générale qui leur permet d'aller plus loin.* Le degré de franchise peut être affecté lorsque les participants dans un processus de consultation sont dominés par la responsabilité de défendre les intérêts du groupe qu'ils représentent; par conséquent, il est possible qu'ils ne soient pas toujours ouverts aux compromis.

Parmi les autres problèmes qui se manifestent à la table de consultation et qui sont susceptibles de nuire à une consultation efficace, citons :

- les obligations de rendre compte incompatibles qui empêchent les résolutions;
- la méfiance continue selon l'expérience vécue;
- la confusion d'un mandat politique avec un mandat consultatif; et
- la fatigue de consultation, qui reconnaît que les intervenants pourraient ne pas toujours avoir le temps et les ressources pour participer aux occasions abondantes de consultation qui pourraient exister.

En plus de la documentation examinée, bon nombre de modèles théoriques ont été pris en considération.

Les visages de la consultation : modèle théorique

Il existe plusieurs définitions et perceptions de la consultation, qui pourraient toutes être valides pour les individus ou les organisations qui les adoptent et compte tenu des circonstances qu'elles reflètent. Certaines organisations du secteur public croient que la consultation consiste simplement à faire le point sur ce que les associations ou les autres éléments d'une organisation ont à dire, alors que d'autres seraient d'avis que la consultation est un processus coopératif visant à réaliser des objectifs homogènes ou divergents.

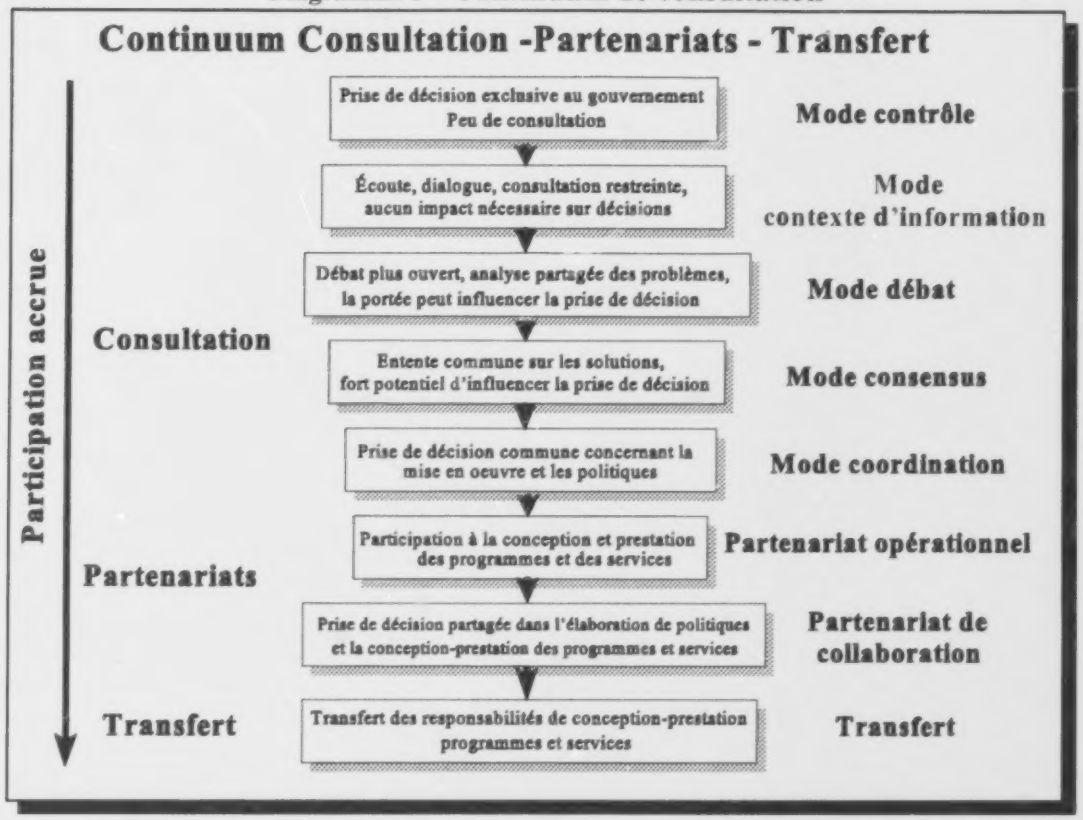
Quelles que soient ses nombreuses interprétations, la consultation, en soi, peut en général être perçue comme une gamme d'activités qui se produisent en un enchaînement homogène. À un bout, il y a un partage de l'information avec le public en ce qui concerne les décisions du gouvernement. À l'autre bout de la chaîne se trouve le processus de prise de décision, où les participants partagent les responsabilités de l'établissement des priorités sur diverses questions, la planification du processus, le choix de la meilleure solution, la mise en oeuvre de la solution et le suivi de ses résultats. Le résultat désiré est la délégation ou le transfert du processus de prise de décision d'un participant à un autre.

Étant donné que le MAINC doit aborder des intérêts différents chez les Autochtones, les circonstances prescrivent quelle forme de consultation pourrait être appropriée. Par exemple, le modèle contrôle pourrait être utilisé là où le respect de la loi fait l'objet d'un suivi (p. ex. les dispositions sur la pollution de la Loi sur les pêches), alors que la collaboration et le partenariat caractérisent de nouvelles mesures telles que le développement durable. Cependant, il semblerait que le MAINC, au cours des dernières années, ait réduit considérablement l'utilisation du modèle contrôle alors que les collaborations se multiplient.

Le **Diagramme 3** est basé sur un travail fait par le Centre canadien de gestion (CCG) et il représente une idéalisation de diverses approches de la consultation. Il illustre clairement les caractéristiques associées à chaque mode de consultation ainsi que la progression vers le transfert de responsabilités. Malgré qu'il ne soit pas lié spécifiquement à un ministère ou à une organisation, le modèle du CCG permet aux praticiens de la consultation publique de juger du niveau où ils se situent sur le continuum de la consultation. Il n'en demeure pas moins qu'il reflète de façon générale l'approche que suit actuellement le Ministère. La transition finale à la délégation exige le transfert des responsabilités d'élaboration et de prestation de programme aux Premières Nations, aux Inuit et aux habitants du Nord tout en conservant un rôle partagé en matière de politiques.

Bien que ce modèle ait beaucoup à offrir sur le plan de la consultation, il a ses limites. Une restriction particulière concerne l'absence d'une responsabilité de transfert de l'élaboration de politiques à l'étape de la délégation sur le continuum. Les responsabilités qui sont transférées à l'étape de la délégation ne s'appliquent qu'à la conception et à la prestation des programmes et des services. L'élaboration des politiques semble demeurer partagée avec le gouvernement (ou avec le ministère fédéral). Bien que la prise de décision partagée pour ce qui est de l'élaboration de politiques puisse s'avérer suffisante, il n'est pas clair comment ceci correspondra au transfert des responsabilités globales, par exemple dans le domaine de l'éducation élémentaire et secondaire.

Diagramme 3 - Continuum de consultation



Autres activités fédérales

Des représentants de onze ministères fédéraux ayant une expérience connue de la consultation publique ont fait l'objet d'entrevues, et on a lue attentivement la documentation sur leurs méthodes de consultation. On s'est penché en particulier sur leur expérience de la consultation avec les Premières Nations. Les ministères comprennent : Patrimoine canadien, Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans, Justice Canada, Service correctionnel Canada, Industrie Canada, Revenu Canada, Développement des ressources humaines Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Bureau du Conseil privé.

La consultation est récemment devenue très populaire au gouvernement, tandis que les ministères trouvent des moyens de se conformer à l'engagement exprimé dans le *Livre rouge libéral*[2], qui consiste à élaborer un processus détaillé pour la consultation et à créer de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones. Les autres facteurs déterminants qui placent la consultation au premier plan sont : les arrêts fondamentaux de la Cour Suprême (en particulier Sparrow) et la reconnaissance que les peuples autochtones devraient participer de façon importante à la prise de décision quant aux questions qui les touchent directement.

En 1997-1998, une table ronde sur l'engagement des citoyens a été parrainée par l'Institut de recherche sur les structures gouvernementales au sujet de l'engagement des citoyens, du point de vue des rapports entre le gouvernement et le public, pour la création et l'élaboration des politiques. Le Bureau du Conseil privé (BCP) facilite actuellement les discussions interministérielles pour partager les expériences et les leçons retenues en matière de consultation. D'autres ministères fédéraux qui reconnaissent les rapports spéciaux qui existent avec les peuples autochtones et recherchent des approches de consultation efficaces ont souvent demandé au MAINC de leur fournir, à titre d'exemples, des études de cas impliquant les Premières Nations.

Alors que les diverses approches utilisées par les ministères fédéraux en matière de consultation vont des plus traditionnelles aux plus avancées, il est clair que les choses bougent dans tout le gouvernement. Environnement Canada, en particulier, a élaboré une politique de consultation très avancée qui reflète des principes directeurs démocratiques et un ensemble précis de lignes directrices pour la consultation avec les Premières Nations. Ces principes directeurs furent présentés à des fins de discussion lors d'une réunion du groupe de discussion interministériel organisée par la Direction générale des Communications et de la consultation du Bureau du Conseil privé en décembre 1996. Il faut noter que certaines parties de la politique et des lignes directrices de la consultation à Environnement Canada peuvent être utiles dans l'élaboration d'un protocole pour le MAINC; cependant, Environnement Canada maintient sa politique du contrôle décisionnel.

Activités de consultation avec les Premières Nations

La majorité des représentants des ministères fédéraux qui ont été interviewés dans le cadre de cette étude ont indiqué que les consultations avec les Premières Nations ont augmenté de façon importante au cours des cinq dernières années. Ils ont attribué cette augmentation à un plus grand nombre d'activités au sein des ministères, ce qui a par la suite entraîné un accroissement des activités de consultation et à un arrêt de la Cour Suprême ® c. Sparrow, qui a mené à des consultations accrues sur certaines questions de droits.

---

[2] Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 1993.

Dans le cas des ministères qui n'ont pas connu un accroissement des activités de consultation, certaines des raisons fournies comprennent: une culture d'entreprise ou une philosophie de gestion qui accordait une faible priorité aux activités de consultation, des rapports boiteux avec leurs intervenants, ou le fait que les méthodes de consultation étaient devenues beaucoup trop complexes et demandaient davantage de temps.

La plupart des répondants ont indiqué que l'ampleur de leurs activités de consultation avec les peuples autochtones ne dépasse pas le niveau des organisations nationales. Des ministères tels que Santé Canada et la SCHL, qui traitent avec des organisations nationales et régionales des Premières Nations, ont indiqué que des processus de consultation plus officiels seraient utiles, étant donné la complexité de l'interdépendance entre les peuples autochtones et les autres ministères ayant des responsabilités de programme.

Certains ministères ont indiqué que la consultation des Autochtones présente des difficultés de taille et qu'elle est bien différente de la consultation d'autres intervenants. Selon eux, la méfiance des Autochtones à l'égard des processus décisionnels et des techniques de communication justifie le choix d'approches uniques qui peuvent exiger beaucoup de temps et de travail. Certains répondants ont fait remarquer que les Premières Nations pourraient revendiquer une participation plus active à la prise des décisions que d'autres clients, car ils se sentent souvent prises au dépourvu.

Ces représentants fédéraux ont également souligné plusieurs difficultés associés à la consultation des Autochtones, y compris le manque de financement régulier et de mécanismes pour assurer la souplesse nécessaire à l'atteinte des objectifs variés. Ces difficultés ont amené d'autres ministères à formuler une politique globale afin de rationaliser leur activité de consultation.

Modèles et méthodes de consultation

Étant donné l'extrême difficulté d'en arriver à une compréhension commune de la consultation et de ses conséquences sur la participation, sur la prise de décision et sur le financement, les gestionnaires du MAINC et de l'extérieur ont exprimé un grand intérêt à examiner les cas où la consultation a été réussie.

Bien que cet aperçu général n'ait pas été conçu pour fournir des études de cas approfondies, la haute direction a quand même demandé qu'une tentative soit faite pour établir un « lexique » en fonction des consultations futures. Étant donné que les difficultés antérieures ont nui à toutes les tentatives de définir la consultation, on a décidé d'examiner une gamme de mesures où il devait y avoir une certaine consultation, de prendre en considération ce que cela signifiait dans de telles circonstances et de voir ce qui a fait que cela a réussi.

La consultation suscite de nombreuses préoccupations, en particulier, dans les situations où le gouvernement était perçu comme n'ayant formulé que des voeux pieux alors que les peuples autochtones s'attendaient à jouer un rôle plus important et à participer à la prise de décision. Cette difficulté se complique à mesure que des suppositions fusent de toutes parts, sans que l'on demande des éclaircissements au sujet des attentes par rapport au facteur temps, à la participation, aux rôles, aux processus, au financement, aux produits et aux résolutions, pour ne nommer que ces facteurs.

Types de mesures ministérielles en matière de consultation

Il y a eu beaucoup d'interaction entre le MAINC et les peuples autochtones au cours des dernières années. Il est difficile de classer les consultations par catégorie, puisque les fonctionnaires et les Autochtones élaborent des principes et des structures qui répondent à leurs besoins uniques. En même temps, on peut clairement observer des modèles de comportement dans les situations où le MAINC se livre à des activités de nature consultative avec ses partenaires.

Le **Diagramme 4** fait ressortir un certain nombre d'exemples où des stratégies de consultation ont été employées avec des résultats manifestement positifs, au moins du point de vue du Ministère. En guise de point de départ, les situations ont été assez librement classées selon l'objectif visé par chaque type d'interaction. Ces objectifs comprennent :

- **Les consultations sur la délégation**, qui prévoient un transfert efficace des programmes et des responsabilités (autrefois gérés par le MAINC) aux autorités des Premières Nations ou aux gouvernements territoriaux. Les conditions préexistantes comprennent des exigences prescrites par la loi, fiduciaires et autres, telles que le soutien de l'infrastructure, lesquelles pourraient restreindre la portée de la prise de décision partagée.

- **Les consultations à objectif de politiques**, qui pourraient être entreprises là où les politiques existantes sont inefficaces ou nuisibles aux peuples autochtones, où il existe des interprétations incompatibles, où de nouvelles approches sont nécessaires aux politiques existantes. Un exemple: la révision de la Politique des revendications particulières.

- **Les consultations sur les nouvelles stratégies**, où le Ministère a l'occasion d'introduire de nouvelles stratégies sans restrictions préexistantes, qu'on veut complètes et ouvertes, et qui font intervenir les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord dès le départ. Un exemple est la stratégie de développement durable, qui a utilisé une approche de partenariat entre le Ministère et les Premières Nations.

- **Les consultations sur les enquêtes**, qui peuvent être entreprises lorsqu'il y a des exigences pour la collecte et la communication de renseignements acceptables et plausibles pour tous les intervenants touchés, malgré les préoccupations de litige ou toute autre condition de méfiance liées au passé.

- **Les consultations de type ministériel**, où il devient de plus en plus courant pour certaines entités sociales ministérielles de pratiquer la consultation comme une façon de faire des affaires, même si elles ne font pas partie des groupes que l'on peut facilement repérer et qui entrent en rapport avec les Premières Nations.

- **Les consultations diverses ou sur la résolution des problèmes**, qui sont généralement ponctuelles et qui nécessitent des solutions de participation pour les situations problématiques.

Ces initiatives ont également été analysées en fonction des principaux participants qui les avaient lancées, des principales étapes, des coûts (y compris les allocations directes de « consultation »), de la durée et du genre d'entente.

Cette division par catégorie est loin de se vouloir complète, mais elle fournit une base qui permet de mieux comprendre d'où certaines consultations efficaces tirent leurs origines, qui pourrait être intéressé, quel est le processus à suivre, quelles ont été les ressources utilisées et quels en ont été les résultats. De tels renseignements sont utiles lors de la planification d'entreprises futures et pour s'assurer que tous les participants savent clairement à quoi s'attendre. Bon nombre d'autres mesures de consultation ont lieu dans tout le pays, et ces mesures pourraient permettre de mieux comprendre les processus qui sont efficaces et ceux qui ne le sont pas, et, comme c'est le cas ci-dessus, que l'apport des peuples autochtones est nécessaire si on veut les évaluer de façon adéquate.

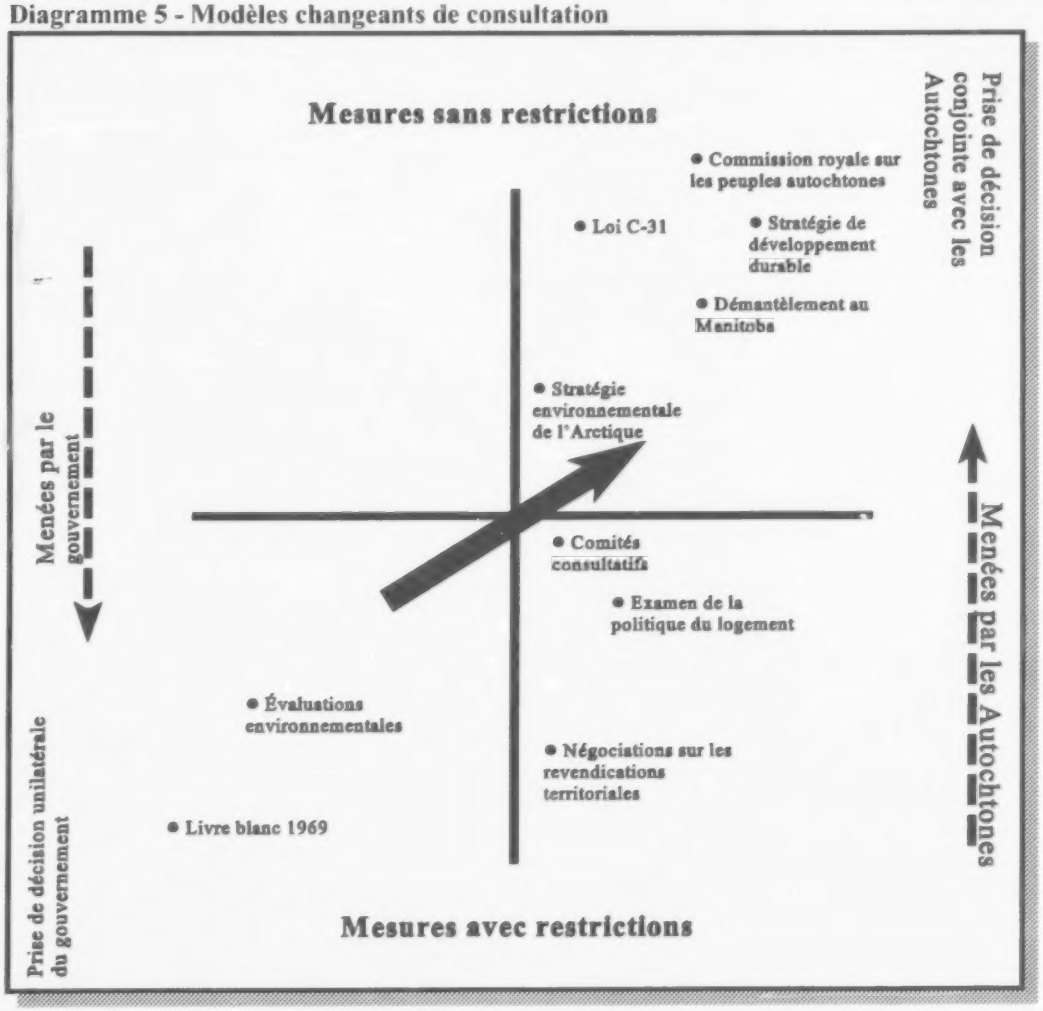
Diagramme 4 - Types de consultations ministérielles

Type	Exemple	But	Principaux participants	Amorcée par qui?	Étapes	Coût total de l'initiative	Estimation de la consultation	Durée	Genre d'entente
Délégation	Accord Canada/ Yukon sur le pétrole et le gaz	Transfert de l'administration fédérale au gouvernement du Yukon afin de l'appuyer dans son contrôle du Nord	-Yukon -Gouvernement fédéral -Conseil des Premières Nations du Yukon (PNY)	Cadre de travail politique et économique du Nord	-Approbation de principe -Accord de 1993 -Consultation avec PNY -Accord de 1997 -Acte de mise en vigueur est déposé : en attente de la 3e lecture	Pétrole et gaz : revenus de 1,5 M$/année	70 k$ pour la consultation avec les PNY	1991 - 97	Accord signé par le ministre du MAINC et le chef du gouvernement du Yukon
Politiques	Logement	Allocation d'aide financière suite aux recommandations de l'examen des politiques	-APN -MAINC régions et AC -Chefs et Conseils tribaux	Question importante pour les Premières Nations	-Approche par phases : -4 groupes de travail, -Groupes de discussion et documentation, -Commission d'étude des Premières Nations	?	?	1992 -	Cadre de politique du logement
Nouvelle stratégie	IEA	Introduction de nouvelles stratégies sans limites préexistantes importantes	-Programme du Nord MAINC	Mesure fédérale	Consultation en 4 parties	100 M$ - (91,3 M$ gérés par le MAINC)	3 M$ (250 k/année)	1991-97 18 mois de consultation avant le début de la stratégie	Approche consult. signée comme projet pour mesures futures du gouv. dans le Nord
Enquête	loi C-31	Collecte et communication de l'information plausible	-APN, AFAC, CNAC, FSIN, DGVE -gestionnaires du MAINC - autres ministères	Exigence parlementaire en réponse aux Premières Nations	-Entente sur le mandat -Comité directeur et comité de travail	1,3 M$	262 k$ plus 218 k$ pour les audiences	1990-91 (18 mois)	Rapport Accord de financement au parlement signé conjointement
Stratégie ministérielle	DGEVI Comités consultatifs	Résultats objectifs dont tous peuvent bénéficier	-DGEVI -Programmes -Régions -Premières Nations et habitants du Nord	Méthode routinière du Ministère	Examen des plans, négociation contrats, instruments, résultats, recommandations, rapports	Moins de 2 k$ par projet	Dépenses pour assister aux réunions du Comité consultatif	Chaque projet est différent	Ratification du rapport avant présentation à la haute direction
Résolution de problème	Mésentente territoriale Red Bank	Résolution de problème en commun	Région, Bande et 17 membres de la communauté	Premières Nations et gouvernement fédéral	Discussions des questions et des solutions	Coûts de réinstallation	Aucun coût direct	11 mois	?

Modèles changeants de consultation

En plus de ces mesures particulières, l'interaction semble devenir plus intense au niveau régional, où les leaders de la communauté et les gestionnaires entretiennent des rapports et des échanges continus. Il ressort de ces expériences de nouvelles façons de faire qui se prêtent bien à une autre sorte d'analyse. Les modèles changeants d'approches de la consultation commencent à se refléter dans le graphique suivant, qui illustre les modèles de la consultation.

Diagramme 5 - Modèles changeants de consultation



D'un point de vue superficiel, il est clair que la direction tend vers une plus grande franchise, vers un plus grand nombre de prises de décision en commun avec les Autochtones et vers un accroissement des initiatives menées par les Autochtones, alors que les rôles ministériels traditionnels sont à la baisse. Il pourrait s'avérer fructueux d'élaborer plus avant ce modèle en y incorporant davantage d'exemples et en tenant compte d'un apport autochtone plus important.

Modèles d'actualité

Bien qu'il existe plusieurs interprétations de la signification de la consultation, la plupart des praticiens de la consultation publique la perçoivent comme une gamme d'activités qui se produisent en un enchaînement homogène, ou comme un continuum, semblable à celui qui a été élaboré par le CCG (Diagramme 3). À une extrémité, la consultation consiste à partager de l'information avec des personnes intéressées au sujet de décisions qui ont été prises par le gouvernement. Certains groupes, et en particulier quelques Premières Nations, auraient peu de considération pour ce type de consultation. À l'autre extrémité du continuum, la consultation peut être perçue comme une activité de prise de décision commune, où les participants partagent la responsabilité d'accorder la priorité aux questions en jeu, de planifier le processus, de choisir la meilleure solution, de mettre en oeuvre cette solution et d'observer ses résultats. Le principe veut qu'en autant que les objectifs et les restrictions de la consultation sont clairement établis avant que le processus soit entamé, toute activité le long du continuum pourra être considérée comme une activité de consultation.

Le MAINC a employé une variété de modèles de consultation et/ou d'approches pour convenir à ses nombreuses initiatives. Ces approches suivent un cours naturel sur le « continuum de la consultation ». Elles sont :

1. ***Le partage de l'information*** - Le partage de l'information se produit habituellement lorsqu'un individu demande de l'information qui est détenue par quelque'un d'autre, ou comprend la prestation de conseils.

2. ***L'approche « menée par le gouvernement »*** - Comprend la formulation en commun d'une stratégie, laquelle aurait été mise de l'avant par le gouvernement, sur une période de temps, et permet aux participants de planifier un ou des processus, de désigner des produits, de définir les rôles et les ressources budgétaires. La SEA en constitue un exemple.

3. ***Les négociations*** - Lorsqu'ils s'engagent dans une négociation, les participants supposent que chaque partie dispose d'un pouvoir égal au sien et que les solutions nécessiteront des compromis (p. ex. les revendications territoriales). La tendance à accélérer les règlements signifie que le gouvernement doit être prêt, plus qu'il ne l'a fait dans le passé, à accéder aux demandes des Autochtones.

4. ***L'approche « page blanche »*** - Selon cette approche, les participants viennent à la table de négociation sans idées préconçues. Il s'agit là d'une approche de plus en plus appréciée par les peuples autochtones. Elle est plus pratique pour des domaines nouveaux et non restreints (p. ex. le développement durable), puisque tout participant a vraisemblablement l'occasion de proposer un point à des fins de discussion. Cependant, il est difficile dans le régime actuel de déterminer le bon moment pour amorcer un tel processus, car il faut normalement soumettre un projet à la haute direction pour qu'elle l'examine ou en délimite le champ d'application, et cela risque d'être considéré comme une décision de sa part.

5. ***Le développement de partenariats*** - S'engager dans des consultations en tant que partenaires exige la confiance, le respect mutuel et la compréhension. Un partenariat suppose une égalité parmi les participants et nécessite une coentreprise pour l'atteinte d'un objectif déterminé de part et d'autre.

Bien qu'il soit très difficile d'élaborer un cadre de travail qui puisse régulièrement être utilisé pour chaque consultation, il est important de ne pas percevoir chaque activité de consultation dans l'isolement. Le **Tableau 2** illustre les diverses approches employées par le MAINC en matière de consultation ainsi que certaines des qualités qui rendent les consultations efficaces.

Tableau 2 - Approches du MAINC en matière de consultation

	Partage de l'information	**Approche menée par le gouvernement**	**Négociation**	**Partenariat**	**Approche page blanche**
Exemples	conversations, réunions, comités, tribunes ouvertes, communiqués, documents de travail	Stratégie pour l'environnement arctique, Commission royale sur les peuples autochtones	Règlement des revendications territoriales	Congrès sur la politique Atlantique, Commission des traités de la C.-B., Commission des Indiens de l'Ontario	Développement durable
Caractéristiques	information verbale et écrite	exigences légales; structures officielles; participants choisis	une égalité de pouvoir parmi les participants, la résolution de problème nécessite des compromis	entraîne la création de consensus, suppose une égalité parmi les participants, nécessite une coentreprise	une nouvelle initiative, la prise de décision commune, le pouvoir égal parmi les participants, la souplesse dans la structure, le temps et les ressources

Section 5 - Discussion des questions abordées

Les observations suivantes concernent les aspects de cet aperçu général des activités de consultation au Ministère qui sont considérés comme importants. Elles renseigneront la haute direction sur la consultation menée par le Ministère à partir de 1995-1996 et sur ses conséquences pour les années subséquentes.

Première question : Méthodes de consultation du Ministère

De nombreuses activités de consultation se déroulent actuellement à tous les niveaux du MAINC. Le Ministère s'est engagé fermement a pratiquer davantage la consultation, laquelle a augmenté au cours des cinq dernières années.

Bien qu'il n'existe aucune définition fonctionnelle du terme « consultation », l'examen des méthodes de consultation du Ministère a décelé des activités de consultation nombreuses et reconnaissables ainsi qu'un engagement très répandu à cet égard à la grandeur du MAINC, et ce, dans tous les secteurs et à tous les niveaux de fonctionnement. Les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord ont régulièrement réclamé une consultation élargie et franche, et le Ministère a répondu fermement en s'orientant vers la consultation dans le but de créer des stratégies de délégation efficaces. Par exemple, le *Cadre d'action* ministériel pour l'exercice 1997-1998 formule des mesures explicites quant aux partenariats, et le rapport ministériel de 1998 *Rassembler nos forces* reconnaît les partenariats comme le cadre de travail de toutes les activités ministérielles.

Vu la tendance de plus en plus marquée du gouvernement à consulter ouvertement la population, il est probable que la consultation continuera d'être très populaire. Le MAINC est considéré par les autres ministères comme un leader dans le domaine de la consultation. Lors d'un débat animé par le BCP, d'autres ministères fédéraux ont indiqué qu'ils comptaient sur le MAINC pour fournir des exemples de consultation avec les peuples autochtones. Il a été question à la table ronde sur la contribution des citoyens du rôle que joue le dialogue dans l'élaboration de politiques, et on y a formulé des lignes directrices.

De même que le gouvernement privilégie la délégation de responsabilités et l'autonomie gouvernementale depuis quelques années, les fonctionnaires prennent davantage conscience du fait que la consultation précède nécessairement les décisions. Vu les nombreux domaines de consultation, nous avons cru bon d'en établir des catégories selon le but et la méthode. Ce document vise à faire la lumière sur les nombreuses activités courantes. Il s'agit d'un premier pas vers la reconnaissance de la consultation, l'identification des intervenants ainsi que la délimitation des ressources et des rôles de chacun dans la prise des décisions.

La croissance de l'activité de consultation qui tient à la nécessité de regagner la confiance des Autochtones et d'atteindre des objectifs communs risque de provoquer l'indifférence pour cette même consultation. C'est ce qui se produit lorsque la consultation a lieu sur trop de fronts à la fois pour une communauté ou un organisme. Les fonctionnaires du Ministère (répartis dans neuf régions et à l'Administration centrale) et les Premières Nations (plus de 600 collectivités et diverses institutions organisationnelles), les Inuit et les habitants du Nord font face à une rationalisation sévère des ressources. La consultation, compte tenu du temps qu'elle prend, s'ajoute à leurs contraintes.

Bien que la consultation en soit arrivée à faire partie des activités professionnelles quotidiennes du Ministère, il n'existe aucune définition commune qui réunisse les fonctionnaires autour d'un objectif consolidé ou d'un ensemble de processus. Cette lacune présente des avantages et des désavantages. Puisqu'il n'y a eu aucune définition, l'approche s'est développée d'une manière souple et interactive. En même temps, il n'y a aucun ensemble cohérent de principes ou de partage suffisant d'expériences à l'échelle du Ministère.

Les employés du Ministère ont vainement tenté de défini la consultation dans l'espoir de savoir comment l'incorporer à leurs tâches quotidiennes. Leur tâche a été difficile parce que les peuples autochtones ont des compréhensions et des attentes différentes au sujet des activités ou du processus de consultation. Qui plus est, la nature des activités ministérielles est extrêmement variée: elles vont des négociations sur les revendications territoriales à la réglementation de l'utilisation des ressources naturelles. Enfin, l'héritage de méfiance ne s'est pas complètement dissipé.

En même temps, les employés ressentaient le besoin de resserrer les liens avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord conformément à la nouvelle orientation stratégique. Mais la décentralisation du Ministère a compliqué la situation en ce sens que certains fonctionnaires à l'Administration centrale ont tendance à opter pour la consultation ponctuelle alors que les régions la perçoivent comme un processus continu impliquant ne nombreux groupes.

En fin de compte, les employés ont cessé de se préoccuper de la nécessité de définir la consultation et se sont mis a collaborer avec les clients locaux à des opérations spécifiques. N'étant pas limités par une approche globale, les employés et les peuples autochtones ont été capables de formuler les approches qui correspondaient le mieux à leurs besoins.

Le principal avantage des modalités de consultation qui ont été établies, c'est qu'elles facilitent la communication entre les représentants du Ministère et ceux des peuples autochtones. Le Ministère semble disposer d'une grande souplesse quant à la façon de mener la consultation, compte tenu de la question en jeu et de sa capacité de partager ses responsabilités, entre autres.

L'ampleur de la consultation et des structures dont se sont dotés les Premières Nations (p. ex. le Alberta Summit et l'Atlantic Policy Congress), fournit une indication préliminaire de la réussite de la consultation. Par ailleurs, il y a toujours le risque de répéter les mêmes bêtises, car les occasions de se rencontrer sont limitées.

De plus, alors que la consultation au sein du Ministère donne lieu à une collaboration fonctionnelle, ailleurs dans l'Administration fédérale, il est encore admis que la prise de décision demeure l'affaire du gouvernement. Si cette façon de procéder convient encore aux ministères qui ne délèguent pas de responsabilités à leurs clients, pour les autres, elle pose de graves problèmes pour ceux qui doivent consulter leurs clients et laisse planer la possibilités de malentendus permanents.

La consultation s'effectue pour différentes questions, structures et capacités

Afin d'expliquer comment mener une consultation, on a présenté à la Section 4 une analyse des catégories de consultation : la consultation sur la délégation de responsabilités, la consultation sur la politique, la consultation sur les nouvelles stratégies, la consultation sur les enquêtes, la consultation sur les questions ministérielles et la consultation ponctuelle ou relative à la résolution de problèmes. En utilisant ces catégories, on peut déterminer quelle approche adopter, c'est-à-dire la page blanche ou le livre blanc, les partenariats ou l'obligation prescrite par la loi. Grâce à ces notions, on pourra peut-être mieux planifier et diriger les consultations et déterminer les stratégies appropriées pour orienter le travail futur.

Le contexte change rapidement avec les nouvelles priorités; la nature de la consultation devient plus complexe et établie entre le gouvernement et ses citoyens, alors que la nature de la relation entre le MAINC et les peuples autochtones s'élargit et qu'on privilégie davantage les <u>partenariats</u> plutôt que la <u>consultation</u> comme façon d'agir.

À mesure que se développe l'engagement stratégique pour la création de partenariats, il n'est pas clair quel rôle la consultation comme telle continuera de jouer. Alors que les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord se dotent de la capacité et de la responsabilité nécessaires à la gestion de leurs propres affaires, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que le besoin de consultation du MAINC diminue. Si cette capacité nécessite la création et le financement de fonctions dont s'occupait auparavant le MAINC, les conséquences pour les consultations bénéficiant de financement deviennent moins claires. Bien qu'il puisse y avoir un besoin de consultation tant et aussi longtemps que le Ministère continuera à s'acquitter de toute responsabilité à l'égard de ses clients, ce besoin devrait probablement diminuer en importance dans la mesure où ces clients pourront diriger eux-mêmes leurs propres affaires.

La Commission royale sur les peuples autochtones a parlé énergiquement des rapports avec le gouvernement que revendiqueront probablement les Autochtones dans les années à venir, et le gouvernement se penche sur cette situation comme en témoigne *Rassembler nos forces*.

Il y a d'autres conséquences liées au besoin d'une consultation sur les politiques avec les peuples autochtones. Tandis que les structures s'améliorent dans les régions, il n'existe aucun groupe pour représenter toutes les Premières Nations. Il s'avère nécessaire de mieux définir la façon dont les consultations sur les politiques se dérouleront ainsi que de déterminer et d'appuyer la capacité des Autochtones de combler cet écart.

Deuxième question : Clarté des objectifs du MAINC en matière de consultation

Les activités de consultation entreprises par le Ministère appuient clairement les objectifs du gouvernement, y compris l'autonomie gouvernementale.

Le MAINC ne disposait d'aucun objectif explicite en matière de consultation avant la publication du *Cadre d'action* de 1996-1997, malgré une orientation politique très nette qui reflétait de vastes objectifs fédéraux. Cette situation faisait que les employés avaient une grande liberté pour élaborer des consultations de travail en fonction des besoins, mais il n'est pas évident si ces objectifs ont été atteints de manière efficace ni si l'orientation centrale est suffisante.

Troisième question : Ressources affectées à la consultation

Il n'existe aucun système de comptabilité particulier qui reconnaisse et comptabilise de façon logique les activités de consultation à l'échelle ministérielle. Bien que la nature souple et individuelle des activités de consultation du Ministère ait constitué un avantage lors de l'élaboration de nouvelles approches, les dépenses, en général, n'ont pas été inscrites en tant que dépenses de consultation en dehors des fonds de financement de base et CEP. La consultation n'est pas un programme en soi mais plutôt une méthode de gestion saine amplement reconnue à l'échelle du Ministère et faisant partie intégrante des activités de gestion.

Comme cela est indiqué à la Section 4, les dépenses liées à la consultation dépassent vraisemblablement ce que les systèmes de comptabilité du Ministère reconnaissent, lesquels sont conçus pour scruter les dépenses du programme et non pas celles d'une pratique de gestion comme la consultation.

Autant les peuples autochtones que le MAINC pourraient bénéficier d'une meilleure information au sujet des coûts de la consultation lorsque des contraintes budgétaires touchent la disponibilité des fonds pour les programmes. Lorsqu'ils planifient la façon d'accorder des ressources et d'établir des priorités pour leurs activités, les peuples autochtones et le MAINC pourraient trouver avantage à utiliser des lignes directrices lorsque des fonds sont attribués à des fins spéciales.

Surtout lorsqu'ils doivent se contenter des fonds limités des programmes, il leur serait utile de savoir s'il existe des manières plus efficaces d'effectuer une consultation. Par exemple, différentes approches pourraient être plus facilement comparées pour déterminer laquelle donne le meilleur résultat en fonction du coût. Les prévisions budgétaires pourraient aussi être améliorées.

Le travail nécessaire pour fournir de l'information plus précise sur les coûts sera nécessairement considérable. Par exemple, il faudrait changer le système de gestion des dépenses ministérielles; de plus, il faudrait surveiller les coûts importants de comptabilisation du temps du personnel. Finalement, il faudrait trouver le moyen d'évaluer les coûts subis par les organismes autochtones collaborant avec le Ministère. En définitive, il n'est pas clair si les bénéfices en vaudraient l'investissement.

Alors que certaines ressources affectées à la consultation sont destinées à des initiatives et des projets spéciaux, d'autres sont destinées au financement de base et au soutien des organisations. De telles organisations peuvent recevoir plusieurs sommes, selon le genre de consultation dans laquelle elles sont engagées. En même temps, de nouveaux organismes apparaissent, en particulier dans les régions, tels que l'Alberta Summit et l'Atlantic Policy Congress.

Ces organismes régionaux représentent un nouveau pôle de consultation pour le Ministère, et on ne sait pas trop s'ils remplacent ou modifient certaines fonctions accomplis par d'autres organisations dans les défense des intérêts des Autochtones.

Voici les suggestions formulées par les représentants du Ministère pour accroître l'efficacité des fonds de consultation :

- définir plus clairement les paramètres de consultation;
- réduire le double emploi des ressources de consultation au niveau du Ministère et des Premières Nations;
- faire appel à des spécialistes pour faciliter les consultations avec les Premières Nations et avec les habitants du Nord;
- s'assurer que les priorités et les objectifs de la consultation sont clairs; et
- adhérer à un calendrier raisonnable pour la discussion de questions particulières.

Quatrième question : Appui des méthodes de consultation du MAINC par les Autochtones

Les peuples autochtones ont clairement indiqué qu'ils s'attendent à une participation entière et franche aux opérations du MAINC, et plusieurs d'entre eux ont établi des structures organisationnelles à l'appui de la participation.

Les peuples autochtones n'ont pas été consultés pour la présente étude, mais on connaît bien leur point de vue pour l'avoir entendu à plusieurs reprises au cours des ans.

On a fait comprendre clairement aux fonctionnaires du Ministère l'importance d'obtenir la collaboration des Autochtones pour la consultation. Dans l'ensemble, on comprend et partage les visées des Autochtones et on reconnaît la nécessité pour eux d'être mêlés directement aux décisions qui les concernent. La création par les peuples autochtones d'organismes administratifs pour assurer la liaison avec les bureaux régionaux du MAINC facilite la consultation avec le Ministère.

Bien qu'on fasse normalement allusion aux Autochtones comme une collectivité, en réalité ils ne constituent pas un groupe homogène avec un seul représentant. Ils comptent des nations séparées, des collectivités, des organes gouvernementaux, des organisations politiques, des institutions, etc., dispersées dans tout le pays et présentant des capacités et des intérêts différents.

Bon nombre de fonctionnaires font remarquer que les peuples autochtones diffèrent du point de vue de la culture, des valeurs, des capacités et des attentes. Par exemple, le rapport de la CRPA mentionne que 60 à 80 nations autochtones jouissent du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, mais le MAINC entretient des rapports avec un nombre bien plus élevé, et il serait présomptueux de croire qu'elles ont toutes les mêmes intérêts. L'absence de modalités de consultation standard fait que c'est difficile de consulter les bonnes personnes ou organisations. Au fur et à mesure que les rapports avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord se resserrent, ces derniers seront mieux en mesure de préciser le genre d'aide dont ils ont besoin.

Cinquième question : Pratiques exemplaires et leçons retenues

Au fil des ans, les fonctionnaires du Ministère ont élaboré divers modèles de consultation en fonction de différentes situations. Chacun a donné lieu à une leçon utile que nous expliquons dans ce rapport. Pour le Ministère, ces leçons constituent des pratiques exemplaires. Cependant, il faut attendre de pouvoir obtenir la participation de tous les intervenants avant de procéder à une évaluation du degré d'efficacité de la consultation.

Même si nous ne disposons pas d'une analyse comparative, les exemples présentés dans ce rapport pourraient constituer des pratiques exemplaires, étant donné qu'elles ont toutes été mises en pratique, que les Premières Nations, les Inuit et les habitants y ont collaboré et qu'elles ont donné des résultats. La consultation est désormais reconnue comme une façon de travailler. Les communications régulières avec les dirigeants et les communautés autochtones constituent un changement rafraîchissant, fort éloigné des prises de décision unilatérales. De plus en plus, bon nombre de fonctionnaires du MAINC reconnaissent qu'aucun modèle de consultation ne convient à toutes les situations, ni à tous les peuples autochtones, car plusieurs ont leur propre façon de prendre des décisions.

Les avantages et les difficultés associées à la consultation présentent une bonne occasion pour évaluer les pratiques exemplaires.

Voici certains avantages :

- plus grande légitimité et crédibilité du processus et du résultat;
- meilleur appui et maîtrise des mesures par les Autochtones et les intervenants;
- sanction du résultat ou du produit;
- accès à de l'information plus fiable;
- moins de conflits et de résistance;
- partage des connaissances;
- développement des capacités et apprentissage permanent;
- rapports positifs et bonne volonté soutenue; et
- meilleure possibilité de conclure des partenariats à l'avenir.

Voici certaines difficultés de consultation mentionnées par bon nombre d'experts :

- faire face à des objectifs contradictoires;
- ressources limitées;
- identifier les participants et les représentants;
- créer un climat de confiance;
- en arriver à un consensus;
- lier la consultation aux décisions;
- voir aux demandes des agents externes (p. ex. le Conseil du Trésor, les provinces, etc.);
- traiter avec les nouveaux participants (p. ex. les remplaçants);
- concilier les réactions des fonctionnaires et des communautés;
- lutter contre l'indifférence; et
- faire face à la complexité des formalités administratives à l'extérieur de structures traditionnelles.

Section 6 - Conclusions

Voici les conclusions principales sur la consultation :

- la consultation est un sujet complexe qui défie toute définition facile.
- la consultation est courante au MAINC.
- les coûts de la consultation sont difficiles à établir parce que la consultation n'est pas un programme mais plutôt une façon de gérer.
- il existe un stéréotype selon lequel le Ministère a déjà pris une décision (ou qu'il a un parti pris) lorsqu'il se présente à la table de négociation. Cette perception nui à la crédibilité du MAINC auprès des Premières Nations et d'autres clients autochtones, et ce malgré les efforts considérables déployés par le Ministère pour collaborer avec les Autochtones à la réalisation d'objectifs communs.
- cet aperçu général fournit des renseignements pour aider le Ministère à reconnaître les nombreuses activités de nature consultative qui se sont tenues, mais qu'il reste encore à consigner.
- étant donné la nouvelle politique (p. ex. l'autonomie gouvernementale, la délégation, etc.), les nouveaux rapports entre le MAINC et ses partenaires seront perçus par les autres ministères fédéraux comme un modèle pour la conduite des affaires. Le MAINC a l'opportunité d'être proactif (p. ex. la SEA, la stratégie de développement durable, etc.) en donnant l'exemple de la façon de mêler les clients aux décisions qui les concernent.

MANDAT

Mandat

Évaluation de la nécessité des méthodes de consultation au Minsitère

Objet : Déterminer la nature et l'efficacité des méthodes de consultation du MAINC, définir les principes directeurs et trouver des solutions de rechange afin d'appuyer l'élaboration d'une stratégie ministérielle de consultation.

Donnée de base : Fidèle à la politique de l'État selon laquelle on doit consulter les Premières Nations, le MAINC lance des consultations dans presque tous les aspects de son travail, mais les opinions sont très différentes chez les participants sur le sens de «consultation». Il y a plusieurs intervenants du gouvernement qui sont associés aux consultations dans les régions et à l'Administration centrale ainsi que d'autres compétences, dont d'autres ministères, provinces et territoires. Il y a également différents genres de consultations, entre autres des consultations faites en bonne et due forme et des consultations sans caractère officiel, certaines sont financées d'autres non. Ces dernières années, le Ministère a accru ses consultations dans le cadre de sa nouvelle relation avec les Autochtones, mais la bonne foi du MAINC a parfois été mise en doute à cause des attentes différentes quant aux sujets qui doivent faire l'objet d'une consultation et pourquoi, aux processus qui devraient être utilisés, aux résultats escomptés et aux mesures qui devraient être prises.

Les dépenses engagées pour les consultations officielles sont importantes, et divers budgets sont touchés. Par exemple, plus de 8 millions de dollars ont été versés aux Premières Nations en 1994-1995 en financement de base et en d'autres financements, et les Premières Nations peuvent obtenir d'autres fonds aux fins des consultations par le biais d'autres mécanismes ministériels ou gouvernementaux. Il faut rationaliser ce qui est financé et déterminer la valeur de ces activités pour tous les intervenants. Certains ministères ont choisi de réduire les niveaux de financement. Patrimoine canadien par exemple a commencé à redresser le financement de base accordé aux groupes autochtones, et cela pourrait avoir des conséquences pour le MAINC. Peut-être que le MAINC pourrait mieux gérer ses consultations en mettant l'accent sur l'optimisation de ses activités et sur des principes de base uniformes.

.../2

Questions : Voici les principales questions à examiner :

1. Quelles sont les activités de consultation menées par le Ministère? Sont-elles clairement définies? Sont-elles assurées de manière uniforme? Ont-elles changé au cours des cinq dernières années?

2. Les objectifs du MAINC en matière de consultation sont-ils clairs et compatibles avec la politique du Ministère et celle du gouvernement? Ces objectifs sont-ils atteints?

3. Quelles sont les ressources ministérielles allouées à la consultation? Et dans les autres ministères, est-ce à peu près semblable? Les consultations sont-elles menées de manière rentable?

4. Les Premières Nations appuient-elles la consultation telle qu'elle est faite par le MAINC? Quels sont les aspects efficaces, de leur point de vue? Lesquels ne le sont pas?

5. Quelles sont les modèles de consultation à imiter pour les consultations futures? Y aurait-il de meilleures façons de faire qui permettraient au Ministère d'atteindre ses objectifs? Quelles leçons peut-on tirer des méthodes de consultation des autres ministères?

Étendue : L'évaluation sera de portée nationale et reposera sur l'information et la documentation provenant du MAINC et de sources externes, y compris les autres ministères gouvernementaux et les Premières Nations.

Méthode : L'évaluation se fera en deux phases par des ressources internes et des experts-conseils. La phase I sera un exercice administratif interne qui aura pour but de répertorier toutes les activités et dépenses de consultation du MAINC, dont les conditions des consultations, les genres d'ententes, les mécanismes de financement, et les résultats obtenus, et de fournir un cadre rationnel pour l'examen des solutions de rechange à la consultation. On examinera principalement les dossiers et les documents et on interrogera des gestionnaires clés de l'organisation afin d'obtenir l'information dont on a besoin. Pour la phase I, un comité consultatif formé de représentants du Ministère sera formé à la demande du programme. Dans la phase II, on examinera l'efficacité relative des activités de consultation et leur rentabilité et on élaborera des modèles de rechange. La phase II se fera par le biais d'un processus de consultation d'envergure.

.../3

Calendrier : La collecte des données dans le cadre de la phase I se fera à l'automne 1995, et le rapport sera remis en janvier 1996. La planification, y compris l'établissement d'un budget et de l'échéancier pour la phase II, se fera en attendant les résultats de la phase I.

Coûts : Le coût de la phase I comprendra 45 000 $ pour les contrats de services, payés à part égale par la DGÉVI et le programme.

Approuvé par :

J. Stagg
Sous-ministre adjoint
Orientation stratégique et planification
le 12 octobre 1995